

**Università degli studi di Napoli “Federico II”**  
**Facoltà di Giurisprudenza**



**Dottorato Di Ricerca In Ordine Internazionale e Tutela Dei  
Diritti Individuali**

**CICLO XXIV°**

**Tesi di Dottorato di Ricerca**

***Il patrimonio culturale subacqueo universale e le  
esigenze di tutela internazionale***

**Tutor:**  
Ch.mo Prof. Emilio Pagano

**Candidata:**  
Dott.ssa Claudia Migliorati

## **SOMMARIO**

<i>Introduzione .....</i>	<i>1</i>
---------------------------	----------

### ***Capitolo I: Il patrimonio culturale subacqueo***

<i>1. Il processo di universalizzazione del patrimonio culturale .....</i>	<i>8</i>
<i>2. Il patrimonio culturale sommerso come “patrimonio dell’umanità” .....</i>	<i>15</i>
<i>3. Le nuove esigenze di regolamentazione dell’archeologia subacquea nel diritto internazionale .....</i>	<i>19</i>
<i>4. Il contributo marginale delle quattro Convenzioni di Ginevra sul diritto del mare del 1958.. .....</i>	<i>21</i>
<i>5. Da una disciplina “acerba” al compromesso normativo: l’iter formativo della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982.....</i>	<i>25</i>
<i>6. Il ruolo dell’UNESCO: ambasciatore di un nuovo sistema di tutela.....</i>	<i>32</i>
<i>7. I diritti riconosciuti agli Stati privi di litorale .....</i>	<i>34</i>
<i>8. Le “archeomafie” e la lotta ai nemici del patrimonio archeologico subacqueo .....</i>	<i>37</i>
<i>9. Analisi di alcuni casi che hanno originato l’interesse ad una disciplina ad hoc per il patrimonio sommerso.....</i>	<i>39</i>

### ***Capitolo II: L’UNESCO e il patrimonio culturale sommerso***

<i>1. La Convenzione di Parigi del 2001 sul patrimonio culturale subacqueo: un nuovo regime di tutela.....</i>	<i>42</i>
--	-----------

*2. Primi cenni sul processo negoziale precedente alla Convenzione  
UNESCO del 2001*

.....  
.....44

*3. I lavori preparatori della Convenzione sul patrimonio culturale subacqueo.....49*

*4. La nozione di “bene culturale sommerso” alla luce della Convenzione di  
Parigi.....54*

*5. Il contenuto della  
Convenzione.....60*

*Capitolo III: Il problema della giurisdizione sulle aree marine: tra la  
Convenzione di Montego Bay e la Convenzione di Parigi del 2001*

*1. Premessa .....75*

*2. La giurisdizione nel mare  
territoriale.....77*

*3. Segue. Nella zona contigua e nella cd. “zona archeologica”.....80*

*4. Segue. Nella Zona Economica Esclusiva e nella piattaforma continentale.....84*

*5 Segue. Nell’Area Internazionale  
.....92*

*Capitolo IV: L’“Origine culturale” del patrimonio sommerso*

*1. Origine storica del patrimonio sommerso e legame verificabile: quale  
continuità?..... 97*

*2. La soluzione delle controversie ed il regime applicabile  
.....102*

*3. La prassi: spunti generali.....106*

<i>a) Il caso dell'Altalea vittorioso e gli interessi contrapposti di due Stati, Italia e Stati Uniti.....</i>	<i>108</i>
<i>b) La Venere di Cirene e gli interessi avversi di Italia e Libia.....</i>	<i>113</i>
<i>4. Sull'attribuzione alle navi militari e di Stato della qualifica di patrimonio sommerso.....</i>	<i>116</i>

## *Capitolo V: La disciplina del patrimonio culturale sommerso nell'ordinamento dell'Unione Europea*

<i>1. Premessa .....</i>	<i>121</i>
<i>2. L'Unione Europea ed il sistema di protezione del patrimonio culturale.....</i>	<i>122</i>
<i>3. Il Regolamento 3911/92 relativo all'esportazione di beni culturali e la Direttiva 93/7 relativa alla Restituzione di beni culturali usciti illegalmente dal territorio di un paese dell'UE .....</i>	<i>130</i>
<i>a) Regolamento del Consiglio n. 3911 del 9 dicembre 1992 .....</i>	<i>132</i>
<i>b) La Direttiva 93/7 CEE del Consiglio del 15 marzo 1993 .....</i>	<i>135</i>
<i>4. L'orientamento della Corte di Giustizia in materia di beni culturali .....</i>	<i>138</i>
<i>5. L'attuale disciplina di protezione del patrimonio culturale nell'ambito del sistema U.E. ed il Libro Verde "Verso la futura politica marittima dell'Unione: Oceani e mari nella visione europea".....</i>	<i>140</i>
<i>6. La cooperazione regionale e mediterranea per la protezione del patrimonio sommerso .....</i>	<i>143</i>

## *Capitolo VI: La tutela del patrimonio culturale subacqueo in Italia*

1. Aspetti generali di tutela dei beni culturali sommersi. La legislazione italiana preesistente alla Convenzione dell'UNESCO del 2001 .....	154
2. <i>Il Progetto “Archeomar”</i> .....	164
3. La ratifica della Convenzione di Parigi del 2001: la Legge 23 ottobre 2009, n. ....	157
.....	165
4. Il patrimonio culturale sottomarino: il caso del ritrovamento del Melqart di Sciacca .....	171
Osservazioni conclusive e spunti critici.....	174
Riferimenti bibliografici.....	179
Sitografia.....	184
Documenti.....	184

*Il patrimonio è parte della cultura tanto quanto della storia, poiché le sue interpretazioni sono concepite specificamente al fine di definire ed esprimere valori identitari. Come la cultura – ma diversamente dalla storia – esso rivendica, implicitamente o esplicitamente, un'autorità trascendente.*

François Matarasso

## ***Introduzione***

*Il presente lavoro di ricerca si propone di offrire una panoramica particolareggiata della disciplina, che a partire dal XX secolo, la Comunità internazionale e i singoli Stati nazionali hanno predisposto a protezione del patrimonio culturale subacqueo.*

*Non sono mancati infatti, nel corso di questi anni tentativi, anche da parte della Comunità europea prima e dell'Unione poi, di predisporre un regime giuridico-normativo opportuno finalizzato alla salvaguardia del patrimonio sottomarino, che afferisce, per la specialità che lo contraddistingue, all'intera umanità.*

*Si tratta di un settore che ha trovato le sue prime qualificazioni sul piano sovranazionale solo in tempi relativamente recenti, in ragione della rapida evoluzione delle tecnologie di immersione a profondità sempre più elevate che ha permesso di raggiungere così e recuperare dai fondali marini più profondi resti e vestigia ivi abbandonate per secoli. L'interesse crescente di cercatori di tesori ad appropriarsi di questi oggetti per destinarli alla commercializzazione illecita ha spinto perciò, la comunità internazionale a farvi fronte mediante strumenti di tutela condivisi, fondati su di un regime di cooperazione internazionale.*

*Il patrimonio sommerso, che come si è detto è patrimonio dell'umanità intera, in questo senso aiuta gli individui e i gruppi a collocarsi nel tempo e nello spazio.*

*La definizione di esso, nonché l'affermazione della sua universalità ha trovato una reale consacrazione a seguito di molteplici contrasti, spesso determinati dall'interesse di alcuni Stati – nonché di molte società private di archeologia subacquea – a mantenere l'esclusività della relativa regolamentazione. La ragione di questa trattazione “globale”, come accennato, risiede nella particolare natura del patrimonio sommerso, che rappresenta senza dubbio l'eredità di ogni popolo, in quanto sono proprio i resti che si trovano sul fondo dei mari e degli oceani, spesso risalenti a società ormai inesistenti, a costituire la fonte, le “radici” che plasmano e conducono l'essere umano a essere quello che è nella vita sociale. Il passato e le tradizioni di una nazione sono delle risorse che danno forma e garantiscono una bussola per la vita sociale e le decisioni politiche di una nazione. Questo concetto relativo all'universalità del patrimonio, inteso sia in senso più generale che in senso di capitale sommerso, rappresenta il fil rouge che accompagnerà l'intero lavoro di ricerca condotto: è solo con la dichiarazione della “universalità” del patrimonio*

*subacqueo infatti, che si è determinata negli attori nazionali ed internazionali l'esigenza di realizzare un sistema normativo di tutela adeguato, pur tuttavia non esente da elementi di criticità. È proprio su taluni di questi aspetti avversi che si è scelto di porre l'attenzione, come si dirà a breve.*

*La tesi di ricerca è articolata in sei distinti capitoli, ciascuno dedicato ad un aspetto diverso del sistema di protezione del patrimonio culturale subacqueo.*

*Il primo è riservato ad elementi sia di carattere più generale – avuto riguardo alla nozione fondamentale di patrimonio - che ad altri decisamente più specifici. In particolare, dopo aver cercato di ricostruire una nozione condivisa di patrimonio comune dell'umanità, si sono evidenziate le “emerse” esigenze di tutela manifestate dalla intera comunità internazionale per la protezione del patrimonio subacqueo a fronte, come si è anticipato, non solo dell'evoluzione tecnologica che ha reso possibile la realizzazione di nuove frontiere dell'archeologia subacquea, ma anche dell'acquisito convincimento da parte di tutti gli attori – nazionali ed internazionali - di dover proteggere in nome dell'intera umanità un patrimonio globale che racconta dell'esistenza di società remote e non più esistenti. Superate infatti, sia l'antica regola che governava i rapporti tra gli Stati relativamente al diritto del mare ovvero, il principio del dominio dei mari (che rispondeva all'esigenza di garantire la superiorità anche in mare di quei paesi che disponevano di importanti potenze navali che detenevano per questo il monopolio delle tratte marittime) e quello che si affermò in seguito intorno al XIX secolo della libertà dei mari (prevalente in un'epoca in cui gli scambi commerciali tra i Paesi coloniali e quelli di origine rappresentavano il cuore dell'economia internazionale), si determinò l'esigenza per tutta la comunità internazionale di gestire e meglio regolamentare, mediante disposizioni comuni, i rapporti tra i diversi attori nazionali, onde consentire il migliore sfruttamento delle risorse marine in favore di tutti e soprattutto, per sottrarlo agli interessi di privati di carattere prettamente speculativo. Il primo vero e proprio contributo alla causa del patrimonio culturale sommerso (rimettendo l'analisi dei preliminari tentativi di codificazione al paragrafo 4 a ciò dedicato, ed in particolare alle quattro Convenzioni di Ginevra del 1958) si è avuto, a seguito dei primi importanti ritrovamenti di valore avvenuti in fondo al mare, con la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, siglata a Montego Bay (Jamaica) nel 1982. Essa tuttavia, dedica al patrimonio culturale sommerso (UCH) solamente due disposizioni, e segnatamente l'art. 303 e l'art. 149. Nonostante l'indubbio sforzo della comunità internazionale nel cercare di*

*riconoscere una certa autonomia al patrimonio subacqueo rispetto alla disciplina generale relativa al diritto internazionale del mare, la regolamentazione prescritta dai succitati due articoli non poté, né si può ritenere, bastevole. Essa infatti, non tenne dovutamente in considerazione l'importanza dei molteplici scopi da perseguire, risultando pertanto inadatta a garantire il contemperamento di interessi contrapposti, talvolta configgenti, degli Stati e dei soggetti (privati) ritrovatori, e quelli propri, e prevalenti, dello stesso patrimonio subacqueo. Si è scelto per questa ragione, di evidenziare alcuni storici casi di ritrovamenti di oggetti sommersi intervenuti prima della Convenzione del 2001, predisposta dall'UNESCO e dedicata espressamente all'UCH, al fine di evidenziare l'esigenza e l'importanza di una normativa ad hoc, anche allo scopo di contrastare il fenomeno sempre più diffuso della cosiddetta archeomafia!*

*Il secondo capitolo della tesi è invece, consacrato interamente alla Convenzione UNESCO del 2001 sul patrimonio culturale subacqueo, conclusa proprio in quell'anno a Parigi a seguito di un percorso normativo piuttosto lungo e complesso. L'importanza di quest'accordo, alla luce di quanto sinora chiarito, è di immediata comprensione: esso costituisce infatti, il primo vero e proprio strumento di codificazione internazionale dedicato integralmente ed esclusivamente alla materia del patrimonio subacqueo. In questo secondo capitolo si propone un'analisi degli aspetti peculiari e dei principi più importanti che istruiscono la materia del patrimonio culturale sommerso alla luce della medesima Convenzione. Uno dei principi più importanti enunciato dall'UNESCO nel testo di questa Convenzione è quello che sancisce l'espresso divieto di sfruttamento commerciale del patrimonio subacqueo in ragione del suo valore universale (l'universalità di tale patrimonio trova infatti, in questa Convenzione massima espressione!). Tanto è vero che qualsivoglia attività volta al recupero di manufatti antichi adagiati sui fondali marini deve avvenire nel massimo rispetto delle disposizioni convenzionali. Non meno rilevante è l'obbligo di garantire la protezione in situ del patrimonio subacqueo, considerato che questo si conserva meglio sott'acqua a causa del basso tasso di deterioramento e della mancanza di ossigeno che caratterizzano questi siti, che pertanto, finché sono sommersi non corrono pericoli di danneggiamento (esterno). Questo tipo di protezione, infatti, è considerata dalla Convenzione la prima azione da attuare per la conservazione; La priorità accordata alla protezione in situ sottolinea inoltre, l'importanza ed il rispetto per il contesto storico dell'oggetto culturale ed il suo*



*significato anche scientifico. La Convenzione contiene però, molte altre regole. A mero titolo chiarificatore si considerino le disposizioni relative alla lotta al traffico illecito di tali vestigia, quelle attinenti al complesso regime della proprietà culturale di questi resti, nonché alla formazione di competenze professionali nel campo dell'archeologia subacquea: è necessario infatti, promuovere – alla luce del testo della Convenzione - il trasferimento delle tecnologie e la condivisione dell'informazione onde accrescere la percezione del pubblico sul valore e sul significato del patrimonio culturale subacqueo. Ma la sezione indubbiamente più importante della Convenzione è il suo Allegato, che contiene gli schemi operativi per gli interventi subacquei. Esso è internazionalmente riconosciuto come il documento di riferimento più apprezzabile nella disciplina all'archeologia subacquea, tanto da godere di un'autonomia speciale rispetto alla Convenzione stessa.*

*Nel terzo capitolo si propone invece, un confronto tra la disciplina sancita a Montego Bay e quella convenuta a Parigi circa i diversi regimi di giurisdizione nazionale a seconda delle diverse zone di mare<sup>1</sup> in cui la vestigia sia recuperata, onde comprendere, in base alla collocazione del bene archeologico o storico sul fondo del mare, quale sia la disciplina applicabile, tenendo presente le pretese vantate dagli Stati costieri e quelle formulate dai cd. flag State (Stati sotto il cui ordinamento l'imbarcazione è registrata oppure Stati la cui bandiera è esposta sull'imbarcazione) ed altri eccezionalmente coinvolti.*

*Ebbene, le difficoltà di addivenire a soluzioni condivise riscontrate tanto nella CNUDM quanto in quella UNESCO, derivano in buona parte dalla necessità di contemperare gli interessi nazionali da un lato a non perdere la sovranità sui propri spazi di mare su cui esercitano la giurisdizione e quelli della comunità internazionale a predisporre un impianto normativo in grado di coinvolgere in un'attività di cooperazione rafforzata tutti gli Stati. Si è perciò, opportunamente distinta la trattazione della disciplina applicabile nello spazio del mare territoriale, della più complessa zona contigua – e della cosiddetta zona archeologica, della cui formalizzazione sul piano interno come su quello internazionale ancora si discute -, della zona economica esclusiva, della piattaforma continentale e dell'Area internazionale, in un costante raffronto delle due Convenzioni.*

---

<sup>1</sup> Distinguendo cioè tra il mare territoriale, la zona contigua, la zona economica esclusiva, la piattaforma internazionale e l'Area internazionale.

*Nell'analizzare dunque, le disposizioni relative e disciplinanti tali aspetti della protezione del patrimonio sottomarino sono emersi diversi interrogativi. In particolare, si fa riferimento alla capacità del sistema convenzionale internazionale – e non solo – a predisporre un regime effettivo ed efficace di protezione preventiva dell'UCH, vista la difficoltà originata non solo dai complessi rapporti esistenti tra gli Stati coinvolti – differenziando quelli dello Stato ritrovatore da quelli che si dichiarano legittimi eredi di quella società sommersa –, ma soprattutto dalla concreta possibilità di esercitare un controllo materiale su tale patrimonio. Per queste ragioni alcuni Stati hanno preferito accompagnare al sistema convenzionale internazionale forme di tutela a carattere regionale e/o bilaterale (oggi più viva che mai), che si ritiene essere più idonee a realizzare lo scopo primario di protezione del patrimonio culturale subacqueo, data l'attitudine di tali strumenti ad individuare regole più immediate di salvaguardia e capaci di individuare il collegamento con lo stato di appartenenza culturale.*

*Il capitolo successivo è strettamente collegato al terzo: come si è poc'anzi accennato, un aspetto particolarmente degno di nota nell'impianto normativo disegnato sul piano internazionale è quello che afferisce al concetto di "Stato di origine" di un bene e di legame verificabile tra un oggetto, una nave o addirittura una città sommersa con lo Stato che si dichiara essere il successore della società antica che ha prodotto tali patrimoni. Le distinzioni da farsi non sono poche, né di immediata soluzione: al di là delle differenze possibili proposte dalla disciplina pattizia tra la nozione di Stato di origine culturale piuttosto che di Stato di origine storica o archeologica, ciò che ha catturato il mio interesse è legato alla difficoltà di individuare un collegamento (se ancora esiste) con lo Stato di appartenenza culturale, quando la vestigia sommersa sia espressione di una società passata cui non corrisponde più alcuno Stato moderno. Ebbene proprio in merito a ciò, ed avendo analizzato alcuni casi di controversie intervenute tra Stati relativamente all'appartenenza culturale di alcuni beni ritrovati – sommersi e non solo – mi sono convinta che proprio rispetto ad essi esista un obbligo di protezione universale, che incombe su ciascun singolo attore internazionale, non in quanto direttamente interessati a ricostruire la propria storia, ma in quanto partecipi ad un processo di ricostruzione e di protezione universale del patrimonio sommerso!! Un discorso relativamente diverso, ma a questo direttamente collegato, è quello concernente il regime di proprietà, dunque il regime di continuità storico e culturale,*

*delle navi da guerra sommerse con lo Stato di bandiera, per le quali vige una disciplina speciale ad hoc.*

*Il quinto capitolo è invece, intitolato “L’Europa e il Mar Mediterraneo: la culla della cultura”. Partendo dunque, da un’analisi di stampo storico geografica dell’Europa, prim’ancora che dell’Unione europea, si è posta in evidenza prima di tutto la forza culturale che tradizionalmente contraddistingue questo continente, per la sua storia, per la multiculturalità che l’ha sempre caratterizzato nei secoli. Circondata da quattro mari, dall’Oceano Atlantico e dell’Artico, l’Europa è stata da sempre terra di navigatori. È facilmente comprensibile dunque, che le sue coste siano più che mai ricche di patrimoni sottomarini. Per questa ragione molti sono stati gli sforzi della Comunità europea prima e dell’Unione europea poi, a predisporre sin dall’inizio del sistema comunitario appunto, un corpo di norme applicabili a tutti gli Stati membri a tutela di questo patrimonio. A fronte di diversi tentativi, tuttavia vani, di ricostruire una sistema codificatorio adeguato, in assenza di una precisa competenza dell’Unione stessa in materia di patrimonio culturale, un passo importante è stato realizzato mediante l’adozione di due strumenti fondamentali, quali il Regolamento 3911/92 relativo all’esportazione di beni culturali e la Direttiva 93/7 relativa alla Restituzione di beni culturali usciti illegalmente dal territorio di un paese dell’UE. Si tratta di due meccanismi normativi predisposti in parte per contrastare il traffico illecito – e piuttosto florido soprattutto tra i paesi del nord Europa – di manufatti e oggetti sommersi e recuperati in particolare nel Mar Mediterraneo, ed in parte per cercare di realizzare, in un intervento di completamento del mercato interno, un sistema informativo e notificatorio tra gli Stati membri nell’interesse di un patrimonio, appunto, comune a ciascuno di essi proprio perché espressione di una cultura europea. Nel quadro del funzionamento del mercato interno, il Regolamento 3911/92 e la Direttiva 93/7 mirano a conciliare il principio fondamentale della libera circolazione dei beni culturali con quello della protezione del patrimonio artistico, storico ed archeologico nazionale. Quest’ultima rimane comunque – a mente sia del regolamento che della Direttiva - di competenza degli Stati membri ai quali è consentito, in linea di principio, di mantenere i loro regimi nazionali di protezione a condizione di rispettare le norme del Trattato CE. Il Regolamento in particolare, instaura un controllo preventivo uniforme delle esportazioni dei beni culturali alle frontiere esterne della Comunità. Tale controllo permette alle autorità competenti dello Stato membro, dal quale i beni culturali sono esportati verso un paese terzo, di*

*tutelare anche gli interessi degli altri Stati membri. La Direttiva completa poi la tutela dei beni culturali contenuta nel Regolamento n. 3911/92, prevedendo, in particolare, una procedura di restituzione dei beni culturali usciti illegalmente dal territorio di uno Stato membro.*

*L'efficacia di tali strumenti, del tutto valida in teoria, è, però, "ostacolata" in concreto dal fatto che numerosi Stati membri hanno recepito con ritardo la Direttiva 93/7 nel proprio diritto nazionale.*

*L'elemento chiave per organizzare un'adeguata protezione dei beni culturali a livello comunitario, quindi, sembra essere il rafforzamento della cooperazione amministrativa tra i vari Stati membri al fine di migliorare l'efficacia ed il funzionamento della disciplina posta in essere dal Regolamento 3911/92 e dalla Direttiva 93/7. Accanto a tali strumento però, l'U.E. ha realizzato ulteriori e successivi tentativi di codificazione per la protezione del patrimonio culturale anche sommerso: per una realizzazione concreta di tali obiettivi, bisognerà attendere il 2001, anno in cui è stata siglata anche la Dichiarazione di Siracusa, predisposta al fine di proteggere proprio il bacino del Mediterraneo particolarmente ricco vestigia delle antiche civiltà che per secoli sono fiorite lungo le sue rive e che, avendo sviluppato le prime tecniche marinare, hanno stabilito strette relazioni le une con le altre. Tale Dichiarazione è stata accompagnata infatti, dalla convinzione che il patrimonio culturale del Mediterraneo è unico in quanto racchiude le radici storiche e culturali di molte civiltà. Essa costituisce pertanto, si può dire, il punto di partenza per altre forme di cooperazione a carattere regionale, che personalmente, si ritengono auspicabili più di altre, perché ciascuno Stato coinvolto nella cooperazione ristretta avrà partecipato perché avente un reale interesse alla tutela di un certo patrimonio, e dunque sarà allo stesso modo particolarmente interessato a garantire il rispetto della normativa.*

*A tal proposito nell'ultimo capitolo, il sesto, sono analizzati anche alcuni particolari accordi bilaterali per la protezione del patrimonio sommerso (come ad esempio quello tra l'Italia e la Tunisia). Principalmente però, questo ultimo capitolo prende in analisi la disciplina nazionale relativa in generale al patrimonio culturale ed in particolare al patrimonio culturale subacqueo, realizzata mediante la legge di autorizzazione alla ratifica della Convenzione UNESCO del 2001, la n. 197/2009, di cui si è cercato di offrire un'analisi particolareggiata, dopo aver descritto la disciplina precedente, ricca di spunti, ma anche di diverse imperfezioni.*

## ***Capitolo I: Il patrimonio culturale subacqueo***

### ***1. Il processo di universalizzazione del patrimonio culturale***

L'espressione "patrimonio" evoca genericamente nel suo significato più comune, o si potrebbe dire quasi popolare, un insieme di oggetti, di conoscenze e di ricordi che possono avere un'importanza preferenziale per un individuo, così come per un'intera società. Se per un singolo infatti, una fotografia in bianco e nero o qualche gioiello di famiglia possono essere considerati dei piccoli tesori, dei possedimenti irrinunciabili, così per una comunità esistono dei luoghi simbolo e dei punti di riferimento per la difesa dei quali tutti i popoli sono disposti a lottare contro chiunque li metta in pericolo. In quest'ottica il patrimonio non è dunque, solo "radice" di una soggettività individuale, ma è anche l'effetto di una scelta di accogliere una tradizione, un'eredità che le società precedenti ci hanno lasciato, così come lo è ciò che noi stessi creiamo per lasciare alle generazioni future. *"Nell'idea che il patrimonio culturale non può essere acquisito, ma solo ereditato, risiede la sua forza"*<sup>2</sup>. Seppure le immagini evocate dalla parola patrimonio sono comunemente rappresentate da grandi monumenti o da importanti ed antiche vestigia, esso è però, soprattutto la cultura di un popolo, la sua storia, le sue abitudini e le sue espressioni materiali e per questo esso è necessariamente qualcosa di tutt'altro che di statico nei suoi confini. Negli ultimi anni infatti, si è assistito ad un'estensione della nozione stessa di "patrimonio" sia sul piano del diritto interno che su quello sovranazionale.

Prima di affrontare l'impianto giuridico internazionale che ha ad oggetto in particolare il patrimonio culturale subacqueo ci sembra opportuno cominciare da una breve analisi linguistica.

Nella lingua italiana per patrimonio si intende: *1. il complesso di beni, mobili o immobili, che una persona (fisica o giuridica) possiede; in contabilità, il complesso di valore attribuiti ai beni e alle utilità a disposizione di un'azienda o di un ente in un determinato momento; 2. Figurato: quanto rappresenta un ambito specifico di*

---

<sup>2</sup> F. Matarasso, *La storia sfigurata: la creazione del patrimonio culturale nell'Europa contemporanea*, in M.R. Bodo e S. Cifarelli (a cura di), *Quando la cultura fa la differenza. Patrimonio, arti e media nella società multiculturale*, Roma, 2006.

*disponibilità, associato all'economia o alla cultura o alle esperienze presenti e passate di una collettività (più raramente di un individuo)*<sup>3</sup>.

Il termine deriva etimologicamente dal latino *patrimonium*, ovvero eredità che dal padre (*pater, patris*) doveva passare al figlio maggiore per diritto. Nella concezione originaria del diritto romano il concetto di patrimonio però, non andava oltre le vere e proprie *res*, ovvero le *res corporales*<sup>4</sup>; progressivamente la nozione si estese anche ai diritti di godimento definiti *res incorporales* (che comprendevano la schiavitù, l'usufrutto, i diritti di credito ed altri). Senza indugiare oltre in quest'indagine etimologica, si deve rilevare come già in questa seconda accezione di *patrimonio* sia evidente, al di là di una funzione prettamente giuridico-materiale del termine, una di tipo figurato che si riferisce all'insieme di valori spirituali che appartengono per eredità o per tradizione a una intera collettività.

È proprio questo l'aspetto con cui s'intende approcciare alle problematiche connesse al concetto di patrimonio culturale – sommerso e non solo – da intendersi come ricchezza culturale dell'umanità.

Il diritto internazionale invero, ha conosciuto in materia di salvaguardia del patrimonio culturale una evoluzione costante in tutta la seconda metà del XX secolo e ancor di più in questo, soprattutto attraverso lo sviluppo del diritto pattizio che ha accompagnato e determinato quel processo di cosiddetta *internazionalizzazione* dei beni culturali. L'attività di produzione normativa volta alla tutela globale del patrimonio culturale si è per lo più venuta a sviluppare soprattutto dopo il primo conflitto mondiale, a seguito del quale la comunità internazionale ha maturato quest'interesse in seno alla Società delle Nazioni, attraverso l'elaborazione di alcuni progetti di convenzione. Ma il fallimento della Società stessa comportò che i testi convenzionali predisposti non giungessero mai ad una formalizzazione. È stato solo con l'istituzione nel 1945 dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e con l'affermazione di nuovi ideali che l'azione condotta in materia di patrimonio e beni culturali divenne più incisiva.

Il discorso è fondamentalmente diverso quando ci riferiamo al patrimonio culturale subacqueo che ha avuto invece, un'evoluzione decisamente più lenta. Sono dovuti trascorrere infatti, molti decenni prima che si cominciasse a parlare in modo più chiaro ed accurato della disciplina da approntare sul piano sovranazionale al patrimonio sommerso, che oggi è in modo indiscusso parte integrante del cosiddetto patrimonio

---

<sup>3</sup> Voce da Devoto – Oli 1995

<sup>4</sup> Voce "*Patrimonio*" in Enciclopedia Treccani

dell'umanità, che ne costituisce il contenitore più grande, quasi fosse il primo di una serie di sistemi culturali all'interno di una scatola cinese.

A ben vedere il concetto di "appartenenza" del patrimonio culturale all'intera umanità (sia che si tratti di patrimonio sommerso che di patrimonio immateriale piuttosto che ambientale), di cui l'espressione "patrimonio mondiale", aveva trovato la sua prima consacrazione già nel Patto di Roerich del 1935<sup>5</sup>. Una manifestazione ulteriore del valore attribuito al patrimonio si ebbe anche grazie alla campagna condotta dall'UNESCO già nel 1960 per salvare i Templi di Abu Simbel dalle acque crescenti del Nilo durante la costruzione della diga di Assuan. Ma la concezione universalistica ha rivelato la sua principale estrinsecazione nella Convenzione dell'Aja del 1954 prima e soprattutto in quella dell'UNESCO sul patrimonio mondiale del 1972<sup>6</sup>, entrambe concepite sotto l'egida delle Nazioni Unite. Con particolare riferimento alla seconda, il fatto che essa sia consacrata proprio alla tutela del "patrimonio mondiale dell'umanità" è rivelatore di una tendenza globale a proteggere tutti i beni culturali (in quanto espressione di un interesse comune) che presentino un "*valore universale eccezionale*", tale da far sorgere in capo ai singoli attori nazionali ed internazionali un vero e proprio dovere di protezione.

Al centro della suddetta Convenzione del '72<sup>7</sup> c'era infatti, l'idea rivoluzionaria - che oggi accompagna anche la Convenzione del 2001 sul patrimonio subacqueo - che eccezionali conquiste culturali e fenomeni naturali non sono di proprietà esclusiva dello Stato sul cui territorio si trovano, ma appartengono a tutta l'umanità<sup>8</sup>. Come tale

---

<sup>5</sup> V. Mainetti, *Le principe du patrimoine culturel de l'humanité: de la république des arts à un ordre public International*, in *La salvaguardia dei beni culturali nel diritto internazionale*, Atti del convegno. Dodicesima giornata Gentiliana, San Ginesio, 22-23 settembre 2006, Milano 2008, p. 583 e ss.

<sup>6</sup> *Convention concerning the Protection of the world Cultural and Natural Heritage*, 16 novembre 1972, resa esecutiva in Italia con legge del 6 aprile 1977 n. 184, disponibile all'indirizzo <http://www.unesco.org>.

<sup>7</sup> Di cui si citano alcuni considerando: *Considerando che il degrado e la sparizione di un bene del patrimonio culturale e naturale costituisce un impoverimento nefasto del patrimonio di tutti i popoli del mondo (...) beni unici ed insostituibili a qualsiasi popolo essi appartengano (...) Considerando che alcuni beni del patrimonio culturale e naturale presentano un interesse eccezionale che richiede la loro conservazione come parte del patrimonio mondiale di tutta l'umanità (...) eccetera.*

<sup>8</sup> C'è chi ha parlato – M.T. Cao e S. Siliani su <http://www.testimonianzeonline.com/pagina.asp?IDProdotto=450> - con riferimento al diritto al patrimonio comune dell'umanità come parte del più vasto nucleo dei cd. *diritti di terza generazione*, che si configurano più come diritti dei popoli o dell'umanità nel suo complesso più che diritti del singolo, come nel caso dei diritti di prima e seconda generazione. Talvolta i diritti di terza generazione possono entrare in conflitto con i diritti tradizionali e la soluzione di questo tipo di conflitti implica una chiara visione politica (possibilmente che sappia guardare un po' oltre il limite del proprio mandato e l'interesse immediato della propria parte politica) e non solo tribunali competenti e coraggiosi.

tutta la cittadinanza del mondo deve assumersi la responsabilità per la loro protezione e conservazione.

Ciò nonostante per lungo tempo l'Assemblea generale dell'ONU ha respinto la nozione di "genocidio culturale"<sup>9</sup> e l'immanente concetto di patrimonio la cui titolarità spetta non al singolo Governo, ma a tutti i popoli. A ben vedere la Carta delle Nazioni Unite non contiene clausole specifiche in grado di collegare la cultura ai diritti umani. Ma lo sviluppo progressivo del diritto internazionale ha fornito la prova che la protezione dei diritti umani si deve estendere anche alla salvaguardia della cultura e del patrimonio culturale dei popoli. Il concetto di dignità umana, che informa i diritti umani nelle disposizioni della Carta e della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, comprende infatti, il diritto dei popoli al rispetto del patrimonio culturale che costituisce parte integrante della loro identità, storia e civiltà. Pertanto la distruzione o la profanazione simbolica di oggetti e luoghi che sono essenziali per l'affermazione della cultura di un popolo è una violazione della loro dignità collettiva non meno di una violazione della loro dignità personale. Si deve altresì tener presente che l'articolo 22 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo<sup>10</sup> afferma che tutti hanno il diritto di realizzare "*i diritti culturali indispensabili alla propria dignità*". Tutti questi principi hanno trovato accoglimento anche nell'articolo 15<sup>11</sup> del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966<sup>12</sup>. Ora, va da sé che tutte queste disposizioni, unitamente considerate, hanno l'intento di creare non solo un obbligo negativo di non interferire con la libertà culturale di altre Nazioni, ma anche un vincolo positivo per ciascun attore internazionale di adottare le misure necessarie per proteggere i gruppi culturali e le comunità sociali nell'esercizio di tali libertà ed in

---

<sup>9</sup> F. Francioni, *Oltre la sovranità degli Stati: La tutela del patrimonio culturale come un interesse comune di umanità*, in *Michigan Journal of International Law*, 2004, p. 4.

<sup>10</sup> Essa fu approvata il 10 dicembre 1948 dall'Assemblea dell'ONU

<sup>11</sup> Articolo 15: *Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo:*

a. *a partecipare alla vita culturale;*

b. *a godere dei benefici del progresso scientifico e delle sue applicazioni;*

c. *a godere della tutela degli interessi morali e materiali scaturenti da qualunque produzione scientifica, letteraria o artistica di cui egli sia l'autore.*

1. *Le misure che gli Stati parti del presente Patto dovranno prendere per conseguire la piena attuazione di questo diritto comprenderanno quelle necessarie per il mantenimento, lo sviluppo e la diffusione della scienza e della cultura.*

2. *Gli Stati parti del presente patto si impegnano a rispettare la libertà indispensabile per la ricerca scientifica e l'attività creativa.*

3. *Gli Stati parte del presente Patto riconoscono i benefici che risulteranno dall'incoraggiamento e dallo sviluppo dei contatti e dalla collaborazione internazionale nei campi scientifico e culturale.*

<sup>12</sup> New York, 16 dicembre 1966 Entrata in vigore il 23 marzo 1976.



particolare, per proteggere i beni culturali e religiosi che costituiscono un *prius* indispensabile per l'estrinsecazione della loro autodeterminazione. Il diritto alla protezione del patrimonio culturale è stato ulteriormente qualificato infatti, come un'espansione del diritto di autodeterminazione dei popoli, al fine di “*perseguire liberamente la loro crescita economica, sociale e culturale*” (art. 1 comune del ICCPR e del ICESCR; nonché l'art. 2 della Carta africana). Tant'è che i danni ai beni culturali appartenenti a qualsiasi gruppo sociale si trasformano in danno al patrimonio culturale di tutta l'umanità, dal momento che ogni popolo partecipa con il suo contributo alla cultura del mondo<sup>13</sup>. In questi termini è dunque lecito riferirsi anche ad una nozione di *diritto collettivo al patrimonio culturale*<sup>14</sup>.

Esiste inoltre, tra i diritti legati alla cultura e quelli umani un duplice livello di relazione, diretta ed indiretta<sup>15</sup>. La prima si fonda sulla considerazione per la quale i diritti umani possono essere violati attraverso la distruzione della cultura allorché ad esempio una chiesa o una moschea venga distrutta allo scopo di cancellare l'identità del gruppo che in essa si riconosce. Viceversa si parla di relazione indiretta per affermare che attraverso la tutela dei diritti culturali si proteggono al contempo i diritti dell'uomo.

Ebbene, con la ratifica della Convenzione UNESCO del '72 gli Stati si sono impegnati a garantire la tutela dei siti che possono essere riconosciuti come estrinsecazione del patrimonio mondiale: la loro preservazione per le generazioni future diventa, quindi una responsabilità condivisa dalla comunità internazionale. Secondo alcuni autori<sup>16</sup> attraverso tale Convenzione gli Stati hanno voluto esprimere l'esigenza di superare ed abbandonare la fase di isolamento e di supremazia culturale nazionale per riconoscere a tutte le culture uguale dignità, in un reciproco rapporto di interdipendenza e di multiculturalità per cui ogni cultura è parte integrante della cultura di tutti i popoli.

Questa fondamentale mutazione nella percezione del valore del patrimonio culturale sia nei sistemi di diritto interno che di diritto internazionale, consacrato oramai nella maggior parte degli strumenti convenzionali, ha condotto buona parte della dottrina a

---

<sup>13</sup> Ne è stato un esempio la distruzione nel 2001 dei Buddha Bamiyan, come parte del delirio dei talebani di pulizia culturale, attratto proteste e la condanna da parte degli Stati, dell'ONU, dell'UNESCO, dell'UE e di altre organizzazioni internazionali.

<sup>14</sup> K.S. Ziegler, *Patrimonio culturale e diritti umani*, in *La salvaguardia dei beni culturali nel diritto internazionale, Atti del convegno. Dodicesima giornata Gentiliana, San Ginesio, 22-23 settembre 2006*, Milano 2008, p. 531 e ss.

<sup>15</sup> K.S. Ziegler, op. cit. p. 513.

<sup>16</sup> S.A. Williams, *The International and the National protection of the Movable cultural property: a comparative study*, New York, Oceana Publications Inc., 1978, p. 54 e ss.

considerare i beni culturali in termini di espressione della realizzazione sociale di un popolo, piuttosto che da un punto di vista meramente estetico. Tanto è vero che, secondo la concezione universalistica, dovrebbe essere riconosciuta una tutela internazionale applicativa della Convenzione del '72, non solo ai capolavori da sempre qualificati come tali (si pensi alle piramidi di Giza o al santuario di Macchu Pichu) perché evocativi del genio artistico e architettonico, ma anche a tutti quelli che rappresentano più semplicemente espressione di un certo modello culturale (come ad esempio uno stile architettonico). Quest'approccio innovativo introdotto dalla Convenzione ha senza dubbio rappresentato l'esito di uno sviluppo progressivo del diritto internazionale in materia, sottraendo in parte la relativa disciplina all'area della competenza esclusiva domestica degli Stati. Questi hanno costantemente subito nel corso del tempo una limitazione della propria sovranità nella misura in cui hanno riconosciuto la superiorità dell'interesse dell'umanità alla difesa della dimensione culturale: ogni Nazione dunque, si trova ormai ad agire a tutela dei reperti storici o archeologici subacquei non in quanto proprietario, bensì in quanto depositario, mandatario o amministratore fiduciario di tutte le generazioni presenti e future. Accanto ad istanze volte alla tutela di interessi facilmente localizzabili in ambiti spaziali ben determinati, è sempre più accentuata l'interdipendenza tra i popoli abitanti il mondo moderno e globalizzato, perché accomunati dalla coscienza di condividere valori che trascendono dalle limitazioni geografiche, tanto che si è persino sostenuto che l'ambiente, in generale, costituirebbe uno spazio extraterritoriale<sup>17</sup>!

È stato tuttavia opportunamente rilevato dalla dottrina<sup>18</sup> specialistica che, per quanto la teoria universalistica applicata alla dimensione culturale mediante la Convenzione del '72 abbia condotto ad un risultato di grande pregio, essa finisce per accordare al patrimonio un carattere di eccessiva staticità, laddove questo invece, è qualcosa di dinamico e di mutevole nel tempo. La cultura infatti, non si compone di immagini statiche o immobili nella storia e nello spazio<sup>19</sup>. In quest'ottica ha suscitato qualche perplessità la previsione nella Convenzione del '72 di una Lista<sup>20</sup> del Patrimonio

---

<sup>17</sup> N. Singh, *Le droit des espaces internationaux, Introduction*, in Bedjaoui, *Droit international, bilan et perspectives*, II Tomo, Parigi, 1991, p. 879.

<sup>18</sup> F. Lenzerini, *Patrimonio culturale: elemento essenziale dell'identità dei popoli*, in *La salvaguardia dei beni culturali* cit., p. 382 e ss.

<sup>19</sup> Tale osservazione è peraltro quanto mai opportuna se rivolta al patrimonio culturale subacqueo, dove ogni testimonianza del passato è soggetta al suo naturale modificarsi.

<sup>20</sup> Si è parlato di una sorta di arca di Noè con riferimento a questa lista. Si veda F. Lenzerini, op. cit. p. 382.

Mondiale (cd. World Heritage List), istituita dall'art. 11<sup>21</sup>, che realizza una sorta di catalogazione della cultura dell'umanità: la Convenzione prescrive che, al fine di non disperdere le più alte espressioni di ciò che il genio umano è stato capace di realizzare<sup>22</sup>, hanno accesso a questa lista solo gli esemplari maggiormente qualificativi delle diverse *species* culturali. Lo scopo sotteso a quest'approccio "catalogatorio" era stato quello di preservare alcuni tesori dell'umanità per sottrarli all'area della competenza domestica degli Stati, negando loro la possibilità di disporne liberamente per finalità meramente economiche o commerciali. È anche vero però, che la previsione di un elenco come quello previsto dall'art. 11 della Convenzione, ha sollevato non pochi dubbi di carattere interpretativo; le valutazioni giustificative e necessarie ai fini dell'inserimento nella lista di un certo bene sono compiute da parte

---

<sup>21</sup> Art. 11 1. *Ogni Stato partecipe della presente Convenzione sottopone, nella misura del possibile, al Comitato del patrimonio mondiale un inventario dei beni del patrimonio culturale e naturale situati sul suo territorio e suscettibili di essere iscritti nell'elenco del paragrafo 2 del presente articolo. Questo inventario, che non è considerato esaustivo, dev'essere corredato di una documentazione sul luogo dei beni di cui si tratta e sull'interesse da essi offerto.*

2. *In base agli inventari sottoposti dagli Stati in esecuzione del paragrafo 1 qui sopra, il Comitato allestisce, aggiorna e diffonde, sotto il nome di «elenco del patrimonio mondiale», un elenco dei beni del patrimonio culturale e del patrimonio naturale, quali definiti negli articoli 1 e 2 della presente Convenzione, che considera di valore universale eccezionale in applicazione dei criteri da esso stabiliti. L'aggiornamento dell'elenco deve essere diffuso almeno ogni due anni.*

3. *L'iscrizione di un bene nell'elenco del patrimonio mondiale può avvenire soltanto col consenso dello Stato interessato. L'iscrizione di un bene situato su un territorio oggetto di rivendicazione di sovranità o di giurisdizione da parte di più Stati non pregiudica affatto i diritti delle parti contendenti.*

4. *Il Comitato allestisce, aggiorna e diffonde, ogni qualvolta le circostanze lo esigano, sotto il nome di «elenco del patrimonio mondiale in pericolo», un elenco dei beni menzionati nell'elenco del patrimonio mondiale per la cui salvaguardia sono necessari grandi lavori e per i quali è stata chiesta l'assistenza giusta la presente Convenzione. Questo elenco contiene una valutazione del costo delle operazioni. Su questo elenco possono essere iscritti soltanto beni del patrimonio culturale e naturale minacciati di gravi e precisi pericoli, come minaccia di sparizione dovuta a degradazione accelerata, progetti di grandi lavori pubblici o privati, rapido sviluppo urbano e turistico, distruzione dovuta a cambiamenti d'utilizzazione o di proprietà terriera, alterazioni profonde dovute a causa ignota, abbandono per ragioni*

*qualsiasi, conflitto armato o minaccia di un tale conflitto, calamità e cataclismi, grandi incendi, terremoti, scoscendimenti, eruzioni vulcaniche, modificazione del livello delle acque, inondazioni, maremoti. In caso d'urgenza, il Comitato può in qualsiasi momento procedere ad una nuova iscrizione nell'elenco del patrimonio mondiale in pericolo e dare diffusione immediata.*

5. *Il Comitato definisce i criteri in base ai quali un bene del patrimonio culturale e naturale può essere iscritto nell'uno o nell'altro elenco di cui ai paragrafi 2 e 4 del presente articolo.*

6. *Prima di respingere una domanda d'iscrizione nell'uno o nell'altro elenco giusta i paragrafi 2 e 4 del presente articolo, il Comitato consulta lo Stato partecipe della presente Convenzione sul cui territorio è situato il bene del patrimonio culturale o naturale di cui si tratta.*

7. *Il Comitato, d'intesa con gli Stati interessati, coordina e promuove gli studi e le ricerche necessarie alla costituzione degli elenchi di cui ai paragrafi 2 e 4 del presente articolo.*

<sup>22</sup> L'Italia è attualmente il primo paese nella Lista con 45 siti, seguita da Spagna (42), Cina (40) e Francia (35).

di un osservatore esterno, il quale, pur basandosi su criteri oggettivi, di fatto compie un giudizio di valore sulla qualità della cultura rappresentata da un bene, decretando in questo modo se una certa cultura sia stata o meno capace di dare vita ad una produzione percepibile esternamente come avente valore universale. Senza contare la limitatezza intrinseca della lista dipendente dal fatto che la Convenzione stessa è applicabile unicamente ai beni immobili, mentre la maggior parte delle espressioni culturali di società sommerse o comunque scomparse hanno carattere mobiliare o talvolta addirittura intangibile.

Tuttavia per completezza nell'analisi che qui si propone, occorre anche precisare che la World Heritage List ha avuto ed ha tuttora un'importanza innegabile: essa consente infatti, il passaggio di un determinato bene da uno *status* in cui esso costituisce un riferimento culturale solo per una data comunità locale o nazionale, ad uno in cui lo stesso oggetto diventa patrimonio dell'umanità. Si potrebbe quasi elevare tale metodo ad una sorta di "procedimento di convalida" del valore eccezionale di alcuni reperti storici o archeologici.

È interessante altresì, sottolineare come il giudizio di valore eccezionale dell'oggetto, dunque la possibilità che sia effettivamente qualificato come patrimonio dell'umanità, dipende in parte anche dal grado di autorevolezza dell'UNESCO, che gode di un capitale di consenso e di fiducia sul palcoscenico mondiale in qualità di organizzazione posta alla tutela proprio del patrimonio comune di tutte le culture<sup>23</sup>.

## ***2. Il patrimonio culturale sommerso come "patrimonio dell'umanità"***

Grazie all'attività condotta dall'UNESCO nell'ultimo ventennio, sfociata nell'adozione di un'apposita Convenzione conclusa a Parigi nel 2001 – di cui si dirà al Capitolo III – il patrimonio culturale subacqueo è attualmente oggetto di grande interesse per l'intera comunità internazionale, oltre che per i singoli Stati.

Ma è possibile qualificare tale patrimonio, tanto particolare, come espressione della cultura universale, così come si è sinora detto?

---

<sup>23</sup> A ben vedere la legittimità del suo giudizio dipende in buona parte anche dalla partecipazione nel giudizio di eccezionalità da parte di alcuni esperti di cui l'UNESCO si avvale, quali l'ICOMOS, l'ICCROM e IUCN, e dunque, di specialisti i cui pareri sono sempre accompagnati da un certo grado di scientificità e neutralità.

La consapevolezza del gran numero di oggetti archeologici o storici situati sul fondo del mare, nonché la rapida evoluzione della tecnologia e delle moderne attrezzature di ricerca subacquea hanno reso indubbiamente molto più agevole negli ultimi decenni l'attività di recupero delle stesse anche a grandi profondità. La sua disciplina attuale è infatti, il risultato di un'evoluzione piuttosto complessa del diritto interno degli Stati prima e del diritto internazionale poi. Ma la storia del diritto del mare affonda le sue radici in epoche molto remote, visto che le prime regole furono elaborate già dagli antichi egizi, dai fenici, dai greci e dai romani; ciò nondimeno, furono gli aspri contrasti tra i vari attori nazionali a seguito delle grandi scoperte geografiche e dell'espansionismo coloniale europeo, che spinsero molti Stati a tutelare i propri interessi economici a discapito dei Paesi concorrenti.

Al fine di comprendere la struttura normativa su cui si fonda il diritto del mare applicato al patrimonio subacqueo in tutta la sua portata, è necessario esaminare alcuni dei più importanti atteggiamenti storicamente manifestati dagli Stati all'inizio dell'età moderna relativamente al “diritto di appropriazione sui beni sommersi e recuperati”. Inizialmente la regola nella gestione dei rapporti tra gli Stati eventualmente coinvolti nel ritrovamento di un bene sepolto sui fondali marini era espressa dalla “teoria del dominio dei mari”, in base alla quale le maggiori potenze marittime estendevano la propria sovranità sulle acque costiere – e dunque sugli oggetti ivi rinvenuti - in virtù della sola superiorità delle loro forze navali. Questa regola finì per imporre per lungo tempo il monopolio di pochi Stati nell'attività di sfruttamento del mare, prima a zone ristrette<sup>24</sup> e via via ad aree sempre più consistenti<sup>25</sup>.

Con l'apparire della potenza olandese sulla scena mondiale tale principio cominciò a vacillare per essere pian piano sostituito dal principio della “libertà dei mari”, già adottato in tempi più lontani dai Greci e dai Romani.

La controversia nata tra i sostenitori della teoria del dominio dei mari e quelli che ne proclamavano l'assoluta libertà non si esaurì però, nel breve periodo; al contrario essa caratterizzò buona parte del XVII secolo portando alla definitiva affermazione della seconda sulla prima. Ma nemmeno questa regola venne accolta pacificamente, in quanto difficilmente gli Stati tradizionalmente abituati a disporre in modo esclusivo

---

<sup>24</sup> Si pensi a Venezia e a Genova che, rispettivamente, dominavano incontrastate sull'Adriatico e sul Tirreno.

<sup>25</sup> Si fa riferimento alla pretesa di Spagna e Portogallo di esercitare la propria esclusiva sovranità rispettivamente sull'Oceano Indiano e sull'Oceano Atlantico.

degli spazi marini antistanti le proprie coste, avrebbero accettato di rinunciare al controllo su di esse.

Tuttavia, nell'epoca a noi più vicina, tra l'inizio del XX secolo e l'era della decolonizzazione, il principio della libertà dei mari ha indubbiamente dominato il diritto internazionale, dato che favoriva gli scambi commerciali fra le colonie e i paesi d'origine, stimolando la crescita del commercio. Dalla fine del secondo conflitto mondiale però, la dicotomia che prevedeva uno sfruttamento del mare non solo come via di comunicazione – commerciale o militare –, ma anche come fonte di risorse biologiche e minerarie si accentuò, portando i singoli Governi a prestare una attenzione sempre maggiore a tutte le ricchezze che vi si potevano ricavare. Infatti, la diminuzione delle risorse sulla terraferma e la crescente spinta a cercare nuove materie prime condusse gli operatori economici a valorizzare il potenziale minerario presente nei fondali marini e ad investire nello sviluppo dell'oceanografia e delle tecniche estrattive. A questo punto il principio della libertà dei mari, piuttosto che rappresentare un'opportunità per gli Stati, cominciò a costituire per essi un limite allo sfruttamento delle relative risorse. Nell'ottica di negazione di tale principio, che aveva regnato per secoli, furono incoraggiate diverse iniziative per l'adozione di strumenti convenzionali internazionali in grado di individuare e delimitare la fascia di mare controllata dallo Stato costiero (il cd. mare territoriale). A tal fine fu impiegato come criterio per la determinazione dell'estensione del mare territoriale, quello specchio d'acqua che ricadeva entro la gittata dei cannoni posti sulla costa<sup>26</sup>.

Sulla scia di queste nuove esigenze venne introdotto attraverso la normativa internazionale il concetto di "piattaforma continentale", formulato per la prima volta dal Presidente Truman nel Proclama del 1945, con il quale si affermò che la sovranità degli Stati Uniti doveva essere estesa anche alle risorse presenti nella fascia della piattaforma continentale adiacente alla costa<sup>27</sup>. A questa dichiarazione seguirono molte

---

<sup>26</sup> Il principio *Potestas terrae finitur ubi finitur armorum vis* ("il potere dello Stato finisce dove termina la forza delle sue armi") fu enunciato dall'olandese Cornelius Van Bynkershoo, autore del *De dominio mari*. Nel 1782 il filosofo italiano Galiani propose in 3 miglia la distanza massima che poteva raggiungere la gittata dei cannoni dell'epoca. La regola delle 3 miglia venne accolta e adottata da moltissime legislazioni nazionali fino al XX sec. Inoltre si veda G. Lizza, "Territorio e potere", Torino, 1996, p. 118.

<sup>27</sup> Tutto ciò fu naturale conseguenza del fatto che gli Stati Uniti consideravano la piattaforma continentale come il naturale prolungamento in mare delle terre emerse e quindi di ovvia appartenenza al proprio governo, senza però voler pregiudicare in alcun modo il principio della libertà dell'alto mare. Ma se gli Stati Uniti avevano inteso differenziare il regime del fondo e del sottofondo da quello della superficie sovrastante, monopolizzando i primi e lasciando invece libera l'altra, altri Paesi ritennero di prendere pretesto dalla dichiarazione di Truman per estendere la propria sovranità su una fascia di mare

altre affermazioni da parte degli Stati riguardanti la loro pretesa sovranità su di un fondale marino che si estendeva sempre più al largo rispetto ai limiti del mare territoriale fino a zone sino ad allora non riconosciute. Questa nuova tendenza alla statalizzazione dei mari portò alla creazione di una ulteriore fascia di giurisdizione chiamata zona contigua, in cui il potere dello Stato costiero veniva a manifestarsi con notevole rilevanza, sebbene non con la pienezza corrispondente allo spazio del mare territoriale.

Il principio del “mare libero” cominciò così ad essere sempre più relegato a mera teoria, perché penalizzato da tutte queste restrizioni imposte dai singoli Stati; da fulcro ispiratore della disciplina internazionale del diritto del mare, esso è stato trasformato in criterio residuale valevole esclusivamente per il mare aperto.

Negli anni più recenti la comunità internazionale ha tentato diversamente di far fronte ai profondi mutamenti degli interessi degli Stati, così come della comunità stessa, in uno scenario rinnovato in cui la contrapposizione da conciliare non era più tra Stati costieri e i Paesi senza sbocco sul mare, ma fra i Paesi industrializzati e quelli in via di sviluppo, e quindi fra Paesi in grado di accedere alle risorse dei fondali marini e quelli che non godono di tale facoltà. Le difficoltà inevitabilmente riscontrate nello sforzo di tutelare gli interessi nazionali di tutti i Paesi hanno progressivamente accelerato il processo di internazionalizzazione degli spazi marini, portando a reputare le risorse dei fondali come patrimonio comune dell'umanità. Ma la complessità degli interessi in gioco ha condotto la comunità internazionale a disciplinare in modo spesso impreciso e confuso gli aspetti attinenti la definizione, lo sfruttamento, la tutela e la conservazione degli ambienti marini e del patrimonio culturale subacqueo, pur aspirando alla difesa del suo valore intrinseco

Tra i vari accordi stipulati in materia, un ruolo di grande pregio rivestono senza dubbio le quattro Convenzioni di Ginevra sul diritto del mare del 1958 e quella di Montego Bay del 1982.

---

di 200 miglia, senza alcuna differenziazione rispetto alla disciplina vigente nel mare territoriale. Si ebbe così, ad esempio, la “Dichiarazione di Santiago” del 1952, con la quale Cile, Perù e Ecuador ritennero di spostare il confine delle proprie acque territoriali fino ad un limite di 200 miglia, sia pure a fini di pesca. Analoghe iniziative furono poi adottate da altri Stati dell’America centro-meridionale quali il Brasile, l’Argentina, Panama ed El Salvador. Da questa prassi degli Stati si formò rapidamente una norma consuetudinaria, facilitata, tra l’altro, dal celere sviluppo delle tecniche di esplorazione, perforazione ed estensione dei prodotti idrocarburi del sottosuolo marino, che resero possibile lo sfruttamento dei bacini minerari a sempre maggiore distanza dalle coste e a più elevate profondità.

Ciò nonostante, si era ancora ben lontani dal realizzare un impianto normativo internazionale in grado di regolare gli interessi e le pretese degli Stati relativamente al patrimonio subacqueo, come si dirà a breve.

### ***3. Le nuove esigenze di regolamentazione dell'archeologia subacquea nel diritto internazionale***

La scelta di disciplinare dunque, in modo più adeguato anche il settore del patrimonio culturale sottomarino è stato il logico completamento di un percorso internazionale non privo di difficoltà, dettate in parte dalla speciale natura di tali beni, in altra parte dai diversi e contrapposti interessi implicati. La facilità nella rimozione dai fondali marini di antiche vestigia aventi un valore storico o archeologico grazie alle moderne tecnologie ha infatti, evidenziato con sempre maggior vigore l'esigenza di individuare dei principi comuni a tutti gli attori nazionali interessati all'attività di recupero subacqueo, al fine di garantire il rispetto del patrimonio culturale rinvenuto sui fondali marini, nello sforzo di limitare al tempo stesso le ricerche realizzate da parte di società private mosse solamente da finalità economiche e commerciali.

La regolamentazione del fenomeno dell'archeologia subacquea<sup>28</sup> è pertanto, il risultato di una partecipazione molto recente della comunità internazionale e più in generale di

---

<sup>28</sup> Per una letteratura giuridica anteriore alla Convenzione del 1982 e relativa all'archeologia sottomarina cfr. F.M. Aburn, *Deep sea Archaeology and the Law*, in *International Journal of Nautical Archaeology and Underwater Exploration*, Hingham (Mass.) 1973 pag. 159; H.C. Miller, *International Law and Marine Archaeology*, Belmont (Mass.), 1973; A.K. Altes, *Submarine Antiquities and the Law*, in A.A.A., 1974, pag.127; Id. *Submarine Antiquities: A legal Labirinth*, in *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, 1976, pag.77; A. Castagnè. *L'Archéologie sous-marine et le droit. De la réglementation interne au problème de la réglementation internationale*, in *Société française pour le droit international, Colloque de Montpellier, Actualités du droit de la Mer*, Paris, 1974 pag 164; S. Matysik, *Legal problems of Recovery of Historical Treasures from the Seabed*, in Frankowska (Ed.), *Scientific and Technological Revolution and the Law of the Sea*, Warszawa, 1974, pag 141; J.K. Meenan, *Cultural Resources Preservation and Underwater Archaeology: Some Notes on the Current Legal Framework and A Model Underwater Antiquities Statute*, in *San Diego Law Review*, 1978, pag.623; P. P.J. O'Keefeand e L. Prott, *Australian Protection of Historic Shipwrecks*, in *AYIL* 1974-1975, pag.119; *Final Report on the Legal Protection of The Underwater Cultural Heritage*, in Council of Europe, Parliamentary Assembly, Doc. 4200-E.; *The U.C.H., Report of The Committee on Culture and Education*, Strasburg, 1978, pag. 45; Id., *International Legal Protection of The U.C.H.* in *Revue belge de droit international*, 1978-1979, pag. 85; Id., *Law and the U.H.*, in *Unesco, Protection of The U.H.*, 1981, pag. 167.



tutti gli Stati. È chiaro che, trattandosi di una parte fondamentale del patrimonio mondiale (che ad opinione di chi scrive, è più di ogni altro in grado di rappresentare le fondamenta comuni della società umana) tale capitale sommerso merita una protezione universale, ovvero una disciplina organica e più razionale in una prospettiva lungimirante di tutela dell'interesse generale di tutti i popoli e di tutti gli Stati. In questa visuale si sono collocate – ed ancora si collocano - l'azione di organizzazioni internazionali come l'O.N.U., l'UNESCO ed il Consiglio d'Europa. Al tempo stesso è però, innegabile una sostanziale difficoltà nel garantire l'osservanza di tali disposizioni speciali, anche perché l'esplorazione del patrimonio sottomarino richiede un'attività di controllo piuttosto complessa da realizzare nel concreto (si pensi alla difficoltà di dover tenere sotto controllo dei siti archeologici sommersi per i quali sarebbero necessarie molte più informazioni ed un livello molto più elevato e complesso di tecnologia di quanto non serva per l'esplorazione sulla terraferma).

Come si avrà modo di illustrare, inoltre, molti degli oggetti sommersi che rappresentano espressione del patrimonio culturale subacqueo (di seguito anche Underwater Cultural Heritage – UCH) risalgono a popolazioni non più esistenti e molto spesso prive di un "erede" vero e proprio, mancando in diversi casi una continuità storico-culturale con uno Stato moderno: come tali, pertanto, questi beni "universali" appartengono oggi a tutti gli Stati moderni.

Per questo motivo non è da condividere, anche perché anacronistica, la convinzione, diffusa soprattutto in Italia nella prima metà dell'Ottocento, di chi, nella difficoltà di gestire o regolare l'attività di ritrovamenti sommersi in mari e laghi dell'Italia, ma anche della Svizzera, giungeva a negarne l'esistenza. Un'eco di tale atteggiamento è stata immortalata in un "dossier" sulla stupidità umana, ovvero ne *"Il dizionario dei luoghi comuni"* di Flaubert che alla voce *"lacustri villaggi"* faceva corrispondere *"la negazione della loro esistenza perché sott'acqua non si può vivere!"*.

Per fortuna si tratta di un orientamento del tutto superato.

Sul fondo del mare si trova difatti, ancora oggi il nostro patrimonio raccolto e sepolto lì dalle prime società umane che cominciarono a usare il mare per i trasporti: e proprio la sua resistenza nel corso dei secoli ad inevitabili distruzioni e affondamenti a causa di disastri naturali o di errori umani ha consentito alle generazioni future di godere dell'antico patrimonio conservandolo fino al momento del suo recupero.

#### ***4. Il contributo marginale delle quattro Convenzioni di Ginevra sul diritto del mare del 1958***

Il processo che ha condotto per la prima volta alla regolamentazione della ricerca subacquea si ebbe dunque, come accennato, solo intorno ai primi anni del novecento, epoca in cui si succedettero numerosi ritrovamenti di vestigia sepolte sui fondali marini, in particolar modo lungo le coste della Francia, dell'Italia, nelle acque tropicali e sulle rotte degli antichi coloni spagnoli<sup>29</sup> signori indiscussi della navigazione per molti secoli. La scarsa profondità delle acque adiacenti la costa rese infatti, piuttosto agevoli le prime ricerche subacquee, seppure spesso realizzate spesso sotto forma di vere e proprie "cacce ai tesori": queste infatti, si risolvevano molto frequentemente in attività tese ad alimentare il congegno del mercato illegale di oggetti preziosi ed antichi, mancando qualsivoglia interesse di stampo archeologico.

Furono i rinvenimenti di relitti risalenti all'oggettistica del periodo greco-romano che appassionarono gli storici e gli studiosi del tempo. Solo allora si comprese la straordinaria forza narrativa che in realtà questi manufatti racchiudevano e si avvertì così la necessità di proteggerli poiché minacciati oltre che dalle bramosie di molti, anche dal pericolo di essere distrutti<sup>30</sup> nel corso del loro recupero. Tuttavia, l'interesse maggiore degli studiosi rimase prevalentemente legato al patrimonio archeologico *on land*<sup>31</sup>.

Fu con le quattro Convenzioni di Ginevra del 1958 dedicate al diritto internazionale del mare<sup>32</sup> che si ebbe un primo approccio<sup>33</sup>, seppur vago e del tutto inappropriato, alla problematica del patrimonio culturale subacqueo<sup>34</sup>.

---

<sup>29</sup> Per una ricca casistica J. P. Beurier, "*Pour un droit international de l'archéologie sous marine*", in *GDIP*, 1989, pag. 48 ss. "*la galère de Medhia a été trouvée au Hasard d'une plongée pour la recherche des éponges, tout comme le Poseidon de l'Arthémision en 1928...*"

<sup>30</sup> J.P. Beurier, op. cit. pag. 47 "*Les pilleurs ne sont pas les seuls danges, les travaux publics ou immobiliers ont causé de nombreuses pertes irréparables*"

<sup>31</sup> L. Caflisch "*Submarine antiquities and the international law of the sea*" in *NJIL* 1982, pag. 5.

<sup>32</sup> Il 29 aprile 1958, come riportato nell'atto finale (A/CONF.13/L.58, 1958, UNCLOS, Off. Rec. Vol.2, 146) si procedette alla firma di quattro Convenzioni appunto, quali la Convenzione sul mare territoriale e la zona attigua, la Convenzione sull'alto mare, la Convenzione sulla pesca e sulla conservazione delle risorse biologiche dell'alto mare e la Convenzione sulla piattaforma continentale.

<sup>33</sup> Mediante la previsione di quella che in futuro verrà qualificata come zona archeologica.

<sup>34</sup> Le quattro Convenzioni ebbero un precedente nei lavori della Conferenza dell'Aja per la codificazione del diritto internazionale tenutasi nel 1930 sotto gli auspici della Società delle Nazioni.

Un primo riferimento – confuso e dai contorni indefiniti – sembra ricavabile mediante interpretazione estensiva dell’art. 2<sup>35</sup>, par. 1 della Convenzione di Ginevra sulla piattaforma continentale. Questo fa espresso riferimento alle risorse naturali, o meglio alle cosiddette “*natural resource*” localizzate entro questa zona di giurisdizione: la dottrina ha ritenuto di poter estendere l’accezione del termine *natural resource* includendovi quella più ampia di “*cultural relics lying on the seabed!*”. In altre parole quest’interpretazione suggeriva di qualificare come risorse naturali sommerse anche quei relitti culturali situati nello stesso spazio marino. Eppure quand’anche in sede di redazione del testo della Convenzione si fosse voluta offrire una simile interpretazione dell’art. 2, in ogni caso l’unico potere dello Stato costiero sarebbe stato quello di esplorare e di permettere a Stati terzi di rimuovere da detta zona risorse naturali, essendo loro del tutto precluso un potere di iniziativa nella ricerca in assenza di una specifica autorizzazione. A ben vedere dunque, una interpretazione così estensiva e “fantasiosa” non sembrò condivisibile: la definizione di “*natural resource*” – offerta dall’art 2 della suddetta Convenzione – non contiene alcun elemento per consentire l’applicazione del medesimo trattamento anche ai beni culturali rinvenuti in quella porzione di mare. Neppure nei lavori preparatori alla Convenzione si tenne conto di una soluzione del genere; senza contare il contrasto con quella che sarebbe stata la futura Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969 (art. 32), che ammette l’interpretazione in buona fede di una disposizione convenzionale quando essa concordi con il significato generalmente attribuito ad una data espressione, ma pur sempre nel rispetto dello scopo e dell’oggetto del trattato, impedendo qualsivoglia interpretazione ambigua o oscura<sup>36</sup>. In linea di principio pertanto, ogni diversa interpretazione dell’art. 2 avrebbe permesso a Stati terzi di rimuovere oggetti archeologici dalla piattaforma continentale nonostante fosse stato loro precluso

---

<sup>35</sup> Articolo 2 1. *Lo Stato costiero esercita sui diritti sovrani piattaforma continentale al fine di esplorarla e di sfruttarne le risorse naturali.* 2. *I diritti di cui al paragrafo 1 del presente articolo sono esclusivi nel senso che se lo Stato costiero non esplora la piattaforma continentale o sfruttare le sue risorse naturali, nessuno può intraprendere queste attività, o presentare un reclamo alla piattaforma continentale, senza l'espresso consenso dello Stato costiero.* 3. *I diritti dello Stato costiero sulla piattaforma continentale non dipendono occupazione, effettiva o nozionale, o su qualsiasi specifica proclamazione.* 4. *Le risorse naturali di cui agli articoli suddetti consistono nella minerali e altre risorse non viventi del fondo marino e del sottosuolo insieme con gli organismi viventi appartenenti a specie stanziali, vale a dire, gli organismi che, allo stadio adulto, sono immobili sopra o sotto il fondo marino o non sono in grado di muoversi se non in costante contatto fisico con il fondo marino o del sottosuolo.*

<sup>36</sup> M. Rau, *The UNESCO Convention on Underwater Cultural Heritage and the international law of the sea*, in *Max Panck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 6, 2002, p. 396.

ricercarli: ma permettere il rinvenimento di una vestigia implica *a fortiori* un potere di ricerca. E dunque non si ritiene di poter condividere una soluzione di questo tipo.

Un ulteriore elemento di connessione col patrimonio subacqueo che la dottrina ha voluto rinvenire nella medesima Convenzione dipende dalla lettura dell'art. 5<sup>37</sup>, che si sofferma sul “*divieto di Stati terzi di interferire nella ricerca scientifica effettuata sulla piattaforma continentale ovvero in attività di esplorazione e sfruttamento delle risorse naturali senza il consenso dello Stato costiero*”<sup>38</sup>; anche con riferimento a tale disposizione l'interpretazione prevalente fu nel senso di escludere dall'ambito di applicazione dell'art. 5 le risorse archeologiche sommerse, per le stesse ragioni che avevano portato all'esclusione di un'interpretazione estensiva dell'art. 2. Tanto è vero che anche il Preambolo della suddetta Convenzione non rivelava alcuna intenzione di codificare norme preesistenti al riguardo.

Anche per quanto riguarda la Convenzione di Ginevra sul mare territoriale e la zona attigua non può dirsi che questa contenesse disposizioni in grado di fornire una tutela – anche solo marginale – al patrimonio culturale sottomarino. Anch'essa rivelò infatti, ben presto i propri limiti: ad uno studio più approfondito apparve piuttosto carente dal

---

<sup>37</sup> Articolo 5 1. *L'esplorazione della piattaforma continentale e lo sfruttamento delle sue risorse naturali non deve comportare ingiustificabile qualsiasi interferenza con la navigazione, la pesca o la conservazione delle risorse biologiche del mare, né risultato in qualsiasi interferenza con fondamentale ricerca oceanografica o altri fini scientifici effettuato con l'intenzione della pubblicazione aperta.* 2. *Fatte salve le disposizioni dei paragrafi 1 e 6 del presente articolo, lo Stato costiero ha il diritto di costruire e mantenere o operare sugli impianti piattaforma continentale e gli altri dispositivi necessari per la sua esplorazione e lo sfruttamento delle sue risorse naturali, e di creare zone di sicurezza intorno a tali impianti e dei dispositivi e di prendere in quelle zone le misure necessarie per la loro protezione.* 3. *Le zone di sicurezza di cui al paragrafo 2 del presente articolo può estendersi ad una distanza di 500 metri circa le installazioni e gli altri dispositivi che sono stati eretti, misurata da ciascun punto del loro bordo esterno. Navi di tutte le nazionalità devono rispettare tali zone di sicurezza.* 4. *Tali impianti e dispositivi, anche se sotto la giurisdizione dello Stato costiero, non possiedono lo status di isole. Non hanno mare territoriale di loro, e la loro presenza non influisce sulla delimitazione del mare territoriale dello Stato costiero.* 5. *Preavviso deve essere dato della costruzione di tali impianti, ed i mezzi permanente per dare avvertimento della loro presenza deve essere mantenuto. Eventuali impianti che vengono abbandonati o in disuso devono essere interamente rimossi.* 6. *Né le installazioni o dispositivi, né le zone di sicurezza attorno a loro, può essere stabilita in cui interferenze possono essere causate per l'utilizzo di vie marittime riconosciute essenziali per la navigazione internazionale.* 7. *Lo Stato costiero è obbligato a intraprendere, nelle zone di sicurezza, tutte le misure adeguate per la protezione delle risorse biologiche del mare da agenti dannosi.* 8. *Il consenso dello Stato costiero deve essere ottenuta in relazione a qualsiasi ricerca sulle continentali scaffali e lì intrapreso. Tuttavia, lo Stato costiero non può di norma rifiutare il proprio consenso se la richiesta è presentata da un istituto qualificato ai fini della ricerca puramente scientifica nel fisico o biologico caratteristiche della piattaforma continentale, fermo restando che lo Stato costiero ha il diritto, se così desidera, di partecipare o di essere rappresentati nella ricerca, e che in ogni caso, i risultati sono pubblicati.*

<sup>38</sup> L. Caflish & N. Piccard *The Legal Regime of Marine Scientific Research and the Third United Nations Conference on the Law of the Sea*, 38 ZaoRV (1978), pag. 861-862, n.21

punto di vista contenutistico. L'art. 24<sup>39</sup>, ad esempio, menzionava esclusivamente l'esercizio di un vago potere di controllo da parte dello Stato costiero senza registrare alcun riferimento alla tutela dei beni archeologici sottomarini propriamente detti. La formula adottata risultava incompleta ed insufficiente a garantire un regime di protezione adeguato al patrimonio subacqueo, riferendosi esclusivamente alla ristretta area della zona attigua, con la conseguenza che le ipotesi di rinvenimento potevano ridursi a due soli casi. Quello in cui una nave straniera avesse portato nel territorio o nel mare territoriale di uno Stato costiero antichità trovate fuori dalla zona di competenza nazionale contrariamente agli usi o alle norme fiscali di questo Stato; ed il caso in cui una nave straniera presente nella zona attigua avesse esportato dal territorio o dal mare territoriale di uno Stato costiero antichità rinvenute all'interno del territorio o delle acque territoriali straniere. Ciò implicava, secondo un ragionamento *a contrario*, che in tutti gli altri casi in cui i beni fossero stati rinvenuti fuori dal mare territoriale dello Stato costiero, essi sarebbero rimasti di fatto privi di tutela e soggetti alla mercé di chiunque<sup>40</sup>.

Mancavano dunque, specifiche disposizioni concernenti beni archeologici sottomarini. In particolar modo i vascelli e i loro carichi, qualora fossero stati rinvenuti in Alto mare non risultavano in alcun modo giuridicamente tutelati, vigendo ancora per essi il *principio della libertà dei mari*.

L'evidente insufficienza di una simile normativa emerse rapidamente, trasformandosi nell'urgente necessità di una riforma più incisiva.

---

<sup>39</sup> Art. 24: " 1. In the zone of the high seas contiguous to its territorial sea, the coastal state may exercise the control necessary to :

a) Prevent infringement of its customs, fiscal, immigration or sanitary regulations within it's territory or territorial sea ;

b) Punish infringement of the above regulations committed within it's territory or territorial sea .

2. The contiguous zone may not extend beyond twelve miles from the base-line from which the breadth of the territorial sea is measured. "

<sup>40</sup> L. Caflisch, op. cit., pag. 13.

## ***5. Da una disciplina “acerba” al compromesso normativo: l’iter formativo della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982***

Gli accordi per la conclusione di una nuova convenzione che conferisse una tutela adeguata a beni di siffatta specie iniziarono già nella primavera del 1975 con l’apporto del Consiglio d’Europa, che rivolse particolare attenzione al regime dei beni giacenti sul fondo marino delle acque internazionali e ai limiti della giurisdizione degli Stati esclusivamente in questa zona. Ma l’interesse per la materia andò sempre più diffondendosi, complice la necessità di proteggere gli interessi degli Stati costieri da quelli dei cercatori di tesori subacquei rappresentati da società private agenti per sole finalità lucrative.

Sulle orme dell’attività propulsiva svolta in seno al Consiglio d’Europa, la Grecia - durante l’Ottava sessione della Terza conferenza delle Nazioni Unite sul diritto del mare<sup>41</sup> tenutasi a Ginevra nel 1979 - sottopose al Secondo Comitato della Conferenza una proposta informale di aggiunta di un nuovo paragrafo sia all’articolo 56 (relativo alla ZEE) che all’articolo 77 (relativo alla piattaforma continentale) all’interno di quello che era “*the informal composite negotiating text*”<sup>42</sup>: la proposta prevedeva la possibilità di riconoscere allo Stato costiero diritti di proprietà esclusivi sul bene oggetto della scoperta, nonché di qualsiasi altro oggetto di natura storica o archeologica rinvenuto sul fondo del mare o nel sottosuolo, sopra o all’interno della sua zona economica esclusiva o della piattaforma continentale, specificando ulteriormente che, se il manufatto fosse stato rinvenuto da uno Stato diverso, questi manteneva ugualmente “*diritti preferenziali in termini di disposizione*”.

Successivamente la proposta fu emendata e ripresentata nell’estate dello stesso anno a New York e supportata da altri sei Stati – Capo Verde, Italia, Malta, Portogallo, Tunisia e Jugoslavia – come nuova modifica dell’articolo 77. Nella Nona Sessione

---

<sup>41</sup> L’Ottava Sessione della III Conferenza sul Diritto del Mare è citata in modo approfondito da N. Ronzitti, *Stato costiero, archeologia sottomarina e tutela del patrimonio storico sommerso*, in *Il Diritto Marittimo*, 1984, pag. 6 ss; L. Caflisch op. cit. pag. 6 e 16,

<sup>42</sup> L. Caflisch, op. cit. pag. 16.

della Conferenza<sup>43</sup> tenutasi sempre a New York nel 1980, fu proposta una ulteriore revisione del disposto di cui al succitato articolo, che si differenziava dalla lettura precedente in quanto suggeriva l'eliminazione del riferimento esclusivo alla ZEE in favore dell'inserimento di un nuovo concetto, quello della *giurisdizione* in luogo dell'espressione *diritti esclusivi*, favorendo il riconoscimento di una marginale tutela anche dei diritti dei possessori.

Questa proposta incontrò la rigida resistenza oltre che di potenze tradizionalmente marittime, come i Paesi bassi e la Gran Bretagna, anche degli Stati Uniti, i quali intesero promuovere il principio della giurisdizione dello Stato di bandiera quale principio informatore della nuova disciplina dell'archeologia subacquea a scapito della volontà della Grecia che intendeva incrementare i poteri dello Stato costiero. Agli Stati Uniti si eccepiva che l'applicazione della legge dello stato di bandiera fosse del tutto insufficiente per assicurare un controllo "effettivo" sulle attività di ricerca archeologica nelle aree marine troppo distanti sia dalla terraferma che dal mare territoriale. Anche la Gran Bretagna e i Paesi Bassi dal canto loro temevano che il conferimento allo Stato costiero di diritti sulla piattaforma continentale non legati al mero sfruttamento delle risorse naturali avrebbe finito per erodere le residue libertà che gli Stati terzi ancora conservavano sulla piattaforma e sulle acque sovrastanti.

Divenne così sempre più emergente l'esigenza di un compromesso che catturasse gli interessi di tutti i Governi coinvolti. Le prime negoziazioni condussero alla condivisione di un sistema di cooperazione tra gli Stati, imponendo loro un dovere di proteggere i beni archeologici sottomarini, di far rispettare i diritti dei possessori di tali beni pur sempre nel rispetto delle esistenti norme consuetudinarie sul recupero. Se da un lato, tuttavia i sei Stati reclamavano l'affermazione di diritti per lo Stato costiero sulla piattaforma continentale, dall'altro l'opposizione degli U.S.A. non consentiva margini di trattativa su quella zona, tanto che i primi furono costretti a retrocedere nelle proprie pretese riducendo la richiesta a quella parte della piattaforma continentale situata entro le 200 miglia nautiche. La reticenza persistente degli Stati Uniti era da collegarsi al fatto che ciascuno degli Stati coinvolti in questa disputa insisteva sull'attribuzione di nuovi diritti sui beni archeologici, che nulla aveva a che fare con quelli preesistenti concernenti il solo sfruttamento delle risorse naturali all'interno della piattaforma. Reputando quindi, inutile un potere così esteso, questi

---

<sup>43</sup> N. Ronzitti, op. cit. pag 6 ; T. Treves *La Nona sessione della Conferenza sul diritto del mare* in *RDI*, 1980, pag. 440; B. Oxman *The third United Nations Conference on the Law of the Sea: The Nineth Session*, in *AJIL*, 1981, pag. 239.

proposero di focalizzare tali diritti esclusivamente sul mare territoriale, sicuramente più florido di risorse archeologiche rispetto alla piattaforma continentale.

A questo punto emersero nuove proposte. La prima fu quella di incrementare i poteri dello Stato costiero nell'accesso ai porti marittimi condizionatamente alla eventuale ricerca/rimozione di beni archeologici; la seconda suggeriva di includere all'interno dei "*customs and fiscal law*", menzionati nell'articolo 24 della Convenzione di Ginevra del 1958 sull'alto mare e la zona attigua e nell'articolo 33 della *Draft Convention* (che allargava la zona su cui erano esercitati da dodici a ventiquattro miglia nautiche)<sup>44</sup>, anche i diritti in tema di beni archeologici, ma solo in termini di controllo, non anche di vera e propria competenza normativa. Fu proprio questa seconda mozione ad essere accolta e trasfusa così, nel testo dell'art. 303<sup>45</sup> del progetto di Convenzione delle Nazioni unite sul diritto del mare.

Il comma 2 di detto articolo, in accoglimento della proposta greca, prevedeva la concessione allo Stato costiero, in aggiunta ai suoi poteri normali di controllo, anche della competenza nella zona contigua circa la illecita rimozione di oggetti antichi. Questa soluzione fu accettata anche dagli Stati inizialmente restii, sia in quanto la giurisdizione dello Stato costiero sulla rimozione era limitata a ventiquattro miglia, sia poiché nulla era cambiato in materia di principi fondamentali inerenti il regime del mare territoriale, della zona contigua, della piattaforma continentale.

Dalla lettura congiunta di tale disposizione con l'articolo 33 della Bozza della Convenzione si evinceva, peraltro che la scoperta di un oggetto sul fondo di questa zona o nel suo sottosuolo senza l'approvazione dello Stato costiero era assimilabile all'infrazione delle norme nazionali fiscali e consuetudinarie e come tale punibile. In altre parole, il comma 2 concesse allo Stato costiero di equiparare, attraverso una

---

<sup>44</sup> Secondo un membro della delegazione degli Stati Uniti "*the 24-mile contiguous zone virtually suggested itself. No one objected to the result of yielding some enforcement powers over archaeological objects in the Area to the coastal State, provided they were narrowly circumscribed and did not constitute a precedent*" in B. Oxman, *The third United Nations*, cit. pag. 239.

<sup>45</sup> *Archaeological objects and objects of historical origin found at sea: 1. States have the duty to protect archaeological objects and objects of historical origin found at sea, and shall co-operate for this purpose.*

*2. In order to control traffic in such objects, the coastal State may, in applying article 33 on the contiguous zone, presume that their removal from the seabed in the area referred to in that article without the approval of the coastal State would result in an infringement within its territory or territorial sea of the regulations of coastal State referred to in that article.*

*3. Nothing in this article affects the rights of identifiable owners, the law of salvage or other rules of admiralty, or laws and practices with respect to cultural exchanges.*

*4. This article is without prejudice to other international agreements and rules of international law regarding the protection of archaeological objects and objects of historical origin.*



*fictio*, le rimozioni illecite di oggetti dalla zona contigua del mare equivalenti a quelle avvenute nel territorio o nel mare territoriale. A detta di alcuni autori<sup>46</sup> sarebbe stato invero, più proficuo attribuire agli Stati costieri il potere di regolare e proibire la rimozione di oggetti antichi dalla propria zona contigua, soluzione fermamente confutata dagli Stati Uniti, dal Regno Unito e dai Paesi Bassi (anche se successivamente la prassi applicativa della norma conferirà inevitabilmente veri e propri “poteri normativi” sulla “zona archeologica”).

Nonostante ciò non furono pochi i problemi interpretativi sollevati dalla dottrina: non era chiaro cioè, se la presunzione che attribuiva poteri allo Stato costiero fosse relativa o assoluta (ovvero se ammettesse o meno la prova contraria); inoltre l’articolo 303 della Draft Convention conteneva un riferimento spaziale più limitato rispetto all’art. 149, il quale, pur avente ad oggetto il patrimonio archeologico sommerso, si riferiva alle Acque internazionali, creando così una sorta di discrasia spaziale.

Non solo. Risultavano di difficile armonizzazione anche gli stessi paragrafi interni all’articolo 303 ed in particolar modo il primo ed il terzo: riguardo al primo infatti, i doveri di protezione e cooperazione gravanti su tutti gli Stati sembravano troppo generali e vaghi, mentre i divieti sanciti dal terzo stabilivano in modo preciso l’ambito di applicazione della norma. Per di più anche il 2° comma presentava diverse difficoltà interpretative rispetto al terzo: ci si chiedeva come si potessero conciliare le “*customs and fiscal laws and regulations*” con “*the reservation of admiralty rules*”, quali fossero cioè, i reciproci limiti. Altro quesito che interessò la dottrina specialistica afferiva al significato da dare all’espressione contenuta nel 4 paragrafo “*rules of International law*”: era incerto in altre parole se tali *rules* dovessero essere inquadrare come norme di diritto consuetudinario o come vere e proprie disposizioni pattizie. Infine, ci si interpellò se l’articolo 303 andasse letto in relazione o meno con altre previsioni della Draft Convention, in particolare con quelle della Parte XIII sulla ricerca scientifica marina. Alcuni autori cercarono di fornire una risposta a questi interrogativi, ma le difficoltà risultarono inevitabili.

Diversa era invece, la problematica concernente la disciplina dei rinvenimenti in Alto mare e sui fondali delle acque internazionali. In merito la Convenzione di Ginevra del 1958, che si propose di codificare le norme consuetudinarie previgenti, non conteneva disposizioni specifiche neanche su queste aree. Nonostante ciò, però, alcune norme generiche potevano essere analogicamente collegate alla tematica in questione. Con la

---

<sup>46</sup> L. Caflisch, op.cit. pag 20.

*Draft Convention* fu segnato il limite interno delle acque internazionali (corrispondente a quello esterno della piattaforma continentale); tuttavia, regolamentare il regime giuridico dei beni archeologici in questa zona così profonda non appariva originariamente di primaria importanza, dato che i rinvenimenti più numerosi avvenivano nelle acque costiere, anche a causa dello scarso sviluppo della tecnologia di quegli anni e quindi delle difficoltà nella ricerca. Pertanto, anche il regime dei beni rinvenuti nell'Area preoccupò la Terza Conferenza delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare e *The Seabed Commettees* che la precedettero.

I testi dei vari negoziati inclusero una previsione che si è successivamente evoluta, fino a divenire l' articolo 149 della suddetta Convenzione.

Alcune ed ulteriori proposte furono quindi presentate nel 1972 e nel 1973 rispettivamente da Grecia e Turchia: la prima suggerì la considerazione per la quale “*All objects of archeological or historical value*” nell' Area dovessero essere “*part of the common heritage of mankind*” e che, inoltre, allo stato d'origine fosse garantito un “*diritto preferenziale*”. In mancanza dell'esercizio di detto diritto, *The International Seabed Authority* – organismo appositamente creato al fine di coordinare e controllare le attività connesse e svolte nei fondali marini internazionali oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali - avrebbe disposto del bene in accordo con le norme consuetudinarie sul patrimonio.

La proposta turca, sottoposta all'attenzione della *Seabed Commettee* del '73, era molto simile. L'unica differenza significativa era che sostituiva i termini “*archaeological and historical treasures*” e “*State of the country of origin*” (espressioni usate nella bozza della Grecia) con l'attribuzione all'Authority di un “onere di notifica” delle scoperte agli Stati membri e la previsione che se lo Stato d'origine si fosse astenuto dall'esercizio dei suoi diritti preferenziali sul bene, la stessa Authority sarebbe stata autorizzata a vendere il bene ad “*authorised third parties*” oppure ad esporlo in un proprio museo o in quello delle Nazioni Unite.

Anche tale proposta non mancò di rilevare dubbi di carattere interpretativo: quale significato bisognava dare all'espressione “*stato di origine*” o “*stato di origine culturale*”? Ed all'espressione “*oggetti storici ed archeologici*”? Inoltre il potere dell'Autorità internazionale di disporre dell'oggetto rimaneva un concetto vacuo sia nella proposta greca che in quella turca. Né l'una né l'altra proteggevano infatti, in modo effettivo i beni sommersi rinvenuti nell'Area dalle attività esplorative e di rinvenimento o rimozione. Ad ogni modo entrambe le bozze ebbero il merito di

suggerire un regime che affidasse compiti di non poco rilievo ad un'autorità esterna agli Stati, l'Authority appunto.

Sfortunatamente le soluzioni indicate trovarono solo parziale consenso, come mostrato dal testo elaborato nel 1973 dalla prima *Seabed Committee*: nel nuovo testo infatti non solo si dava una nozione ai beni di natura storica ed archeologica<sup>47</sup> ma, oltre al riferimento allo "Stato d'origine" e allo "Stato di origine culturale", si aggiunse quello di "Stato di origine storica ed archeologica", omettendo però, di specificare quale fosse la natura dei "diritti preferenziali" ed il significato dei termini "preservare" e "disporre", attribuiti all'Autorità sui beni rinvenuti nell'Area.

Durante la Seconda e la Terza sessione Terza Conferenza delle Nazioni unite su diritto del mare tenutasi a Caracas nell'estate del 1974 e a Ginevra nella primavera del '75, fu elaborato l'articolo 19 nella Prima parte dell'*Informal Single Negotiating Text* del 7 Maggio dello stesso anno, la cui elaborazione definitiva, avutasi nell'anno successivo, fu la seguente: "*Archaeological and historical objects*:"

*All objects of an archaeological and historical nature found in the Area shall be preserved or disposed of for the benefit of the international community as a whole, particular regard being paid to the preferential rights of the State or country of origin, or the State of cultural origin, or the State of historical and archaeological origin."*

Questo testo, eccetto la sostituzione della parola "*mankind*" con l'espressione "*international community*", formerà poi l'articolo 149 della *Draft Convention*.

Nell'effettuare un'analisi congiunta dei due articoli 303 e 149 risulta altresì, importante evidenziare che l'articolo 303 era localizzato nelle "*General Provisions*" (Parte XVII): ciò significa che, nonostante nel secondo comma si facesse esplicito riferimento alla sola zona contigua, la sua portata era suscettibile di andare al di là di detto limite e quindi estendersi anche alla zona dell'Area. All'osservazione secondo la quale i limiti stabiliti dal 303 ai commi 3 e 4 potevano essere in contrasto con il 149, poteva quindi risponderci che doveva essere riconosciuta sicuramente prevalenza ai principi generali sanciti da 303 ed alla loro applicabilità estesa alla zona marina situata al di là della piattaforma continentale (Area).

---

<sup>47</sup> "Archaeological and historical objects": 1. Particular regard being paid to the preferential rights of [ the State of country of ] [ the State of cultural ] [ the State of historical and archaeological ] origin, all objects of an archaeological and historical nature found in the Area shall be preserved [ or disposed of by the Authority for the benefit of the international community as a whole]. [ 2. The recovery and disposal of wrecks and their contents more than [ fifty ] years old found in the Area shall be subject to regulation by the Authority without prejudice to the rights of the owner thereof .

Un'altra critica fu mossa al principio del "beneficio del *mankind as a whole*", di cui trattava il testo provvisorio del 149, poiché appariva privo di un reale significato in quanto non precisava in alcun modo come lo si potesse attuare realmente.

Vero è che l'*Authority*, cui fu attribuito il perseguimento di questa finalità, si rivelò inidonea alla realizzazione di detto scopo, meglio perseguibile, secondo alcuni autori<sup>48</sup>, da altre organizzazioni come l'UNESCO.

Inoltre, lo stesso articolo ometteva di indicare su chi gravasse l'onere di *preservare e disporre* dei beni scoperti nell'Area, rendendo perciò impossibile individuare *contro chi* questi diritti preferenziali dovessero essere reclamati. La portata di questa norma risultava quindi, del tutto insoddisfacente e irrealizzabile in quanto troppo vaga ed ambigua nell'interpretazione e troppo liberale nell'applicazione di ogni singolo Stato.

Ad un primo sguardo generale sulle trattative delle sopraindicate Convenzioni, potrebbe perciò azzardarsi che in questa fase formativa la tutela dei beni situati nel mare internazionale sia stata tendenzialmente fallimentare.

C'è da riconoscere tuttavia, che fu proprio grazie all'approvazione del testo definitivo della Convenzione delle nazioni Unite sul Diritto del Mare nel 1982 che trovò una definizione terminologica e spaziale la "zona archeologica", che fu definita come "*una zona marina la cui ampiezza non può superare le 24 miglia dalle linee di base del mare territoriale e nella quale lo Stato costiero ha giurisdizione in materia di protezione del patrimonio culturale sottomarino*"<sup>49</sup>.

Orbene, entrambe le disposizioni prese in esame in questa sede – ovvero gli articoli 303 e 149 della CNUDM - alla luce di una copiosa dottrina esistente in materia, apparivano già all'epoca scarse e del tutto insufficienti a raggiungere lo scopo prefisso.

In via del tutto schematica si deve in ogni caso tener presente che la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, stipulata a Montego Bay nel 1982 e ratificata in Italia solo nel 1994, ha ad oggetto principalmente dell'attività internazionale del commercio, dei diritti di pesca, di sfruttamento delle risorse naturali nei fondali marini e di tutela dell'ambiente, mentre la parte dedicata alla protezione del patrimonio sommerso occupa una sezione piuttosto esigua e dunque, inadeguata a far fronte alle rinnovate ed emerse esigenze di cooperazione internazionale in materia di protezione

---

<sup>48</sup> L. Caflisch, op cit. pag. 29; anche molto sommariamente in R. Garabello, *La convenzione UNESCO sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo*, Milano, 2004, pag. 18. 23

<sup>49</sup> I. Papanicopolulu, *La zona contigua archeologica e la sua delimitazione*, in T. Scovazzi, *La protezione del patrimonio*, cit. Milano, 2004, pag. 53 e ss

del patrimonio subacqueo. Tanto è vero che tali questioni furono inserite nei negoziati solo in una fase tardiva degli stessi. Per avere una disciplina più completa ed accurata si dovrà aspettare la conclusione dei lavori svolti sotto l'egida dell'UNESCO, come si avrà modo di chiarire nei capitoli successivi, nel 2001.

## ***6. Il ruolo dell'UNESCO: ambasciatore di un nuovo sistema di tutela***

Il sistema delle Nazioni Unite è articolato in una decina di istituzioni intergovernative, ognuna delle quali si dedica ad un settore determinato dell'economia, della società e della cultura. Ma, forse meglio ancora che nel loro fine, è nella loro maniera di raggiungere questo fine che si comprende come tali istituzioni armonizzino con il senso dell'evoluzione generale della nostra civiltà. Esse effettivamente si propongono di considerare i problemi di cui si occupano da un punto di vista universale e cercano di darne soluzioni precise, tenendo conto dell'organizzazione della umanità nel suo insieme.

L'UNESCO - Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura – in particolare è una di queste istituzioni specializzate. La sua creazione è avvenuta il 4 novembre 1946 a Parigi, dopo che una ventina di Stati avevano accettato l'Atto costitutivo redatto un anno prima a Londra durante una conferenza organizzata per invito dei Governi della Gran Bretagna e della Francia, cui avevano partecipato i rappresentanti di 44 Paesi. Quando si riunì la Conferenza di Londra non era ancora terminata la seconda guerra mondiale. Apparve tuttavia evidente che, al momento di fondare un nuovo ordine internazionale, era necessario riconoscere che la vita intellettuale, il miglioramento dei sistemi educativi, lo sviluppo della comprensione fra i popoli mediante i metodi e le tecniche appropriate, dovessero avere una parte essenziale nell'organizzazione della cooperazione internazionale.

Certo, nel periodo fra le due guerre mondiali, l'Istituto internazionale di cooperazione intellettuale, creato nel 1924 a Parigi con l'assistenza della Francia e sotto l'egida della Società delle Nazioni, si era già occupato di temi simili e aveva avuto la collaborazione di università, di accademie e di altre istituzioni culturali. Ma le forze che sostenevano quest'azione erano le forze di privati, non quelle dei governi. L'Unesco, invece, pur raccogliendo l'eredità dell'Istituto accennato, e seguitando

ininterrottamente a fare appello a tutti gli ambienti intellettuali — educatori, scienziati, tecnici, artisti, scrittori, giornalisti — affinché l'assistessero nel realizzare il suo programma, avrebbe preso la forma di un'associazione di Stati. Già durante i tre anni che avevano preceduto la Conferenza di Londra, i Ministri dell'educazione dei Governi alleati si erano riuniti più volte intorno al loro collega britannico per decidere della rinascita intellettuale dei loro Paesi e per gettare le basi della loro futura cooperazione. Ormai, gli Stati che avrebbero aderito all'Unesco si sarebbero dovuti impegnare, secondo le norme di una convenzione, alla realizzazione di una politica deliberata e adottata in comune.

Durante gli anni che ci separano dalla fondazione dell'Unesco il cammino della storia si è considerevolmente accelerato. L'abolizione della maggior parte degli ultimi vincoli coloniali ha permesso a numerosi paesi di accedere alla piena sovranità politica. Queste spettacolari trasformazioni nei rapporti internazionali hanno reso più evidente l'ampiezza dei bisogni delle società meno favorite. Nel mondo intero, sia negli ambienti governativi che in mezzo alle folle, si è verificata una presa di coscienza sempre più forte dell'importanza che hanno le sfere di competenza dell'Unesco e anche della necessità della cooperazione internazionale in tali sfere, per assicurare il progresso economico, la giustizia sociale e la pace. Per l'Organizzazione - i cui Stati membri sino al 2011 sono 194, più 7 membri associati - ne è risultato un notevole aumento di responsabilità e anche dei mezzi a disposizione. Oggi, essa nel suo programma dà la priorità all'educazione, alla scienza, alle applicazioni tecnologiche, in quanto fattori di sviluppo e – per fortuna! – al patrimonio culturale subacqueo. Il primo riferimento da parte dell'UNESCO all'archeologia subacquea risultava da una Raccomandazione adottata a Nuova Delhi nel 1956, in cui venivano definiti alcuni principi internazionali da applicare in materia di scavi archeologici effettuati *sur le lit ou territoires d'un Etat membre*<sup>50</sup>. Tali principi avevano ad oggetto l'autorizzazione da parte delle autorità competenti e la durata delle concessioni. Tale raccomandazione, pur mancando per sua natura del carattere vincolante per gli Stati e risolvendosi in un mero invito ad essi rivolto di adottare legislazioni conformi alla disciplina UNESCO, non fu del tutto priva di effetti. Le raccomandazioni UNESCO infatti, impongono in capo ai soggetti nazionali destinatari di sottoporre i testi delle stesse agli organi nazionali competenti onde adottare le misure necessarie per darvi

---

<sup>50</sup> Così A. Lanzaro, in *I beni archeologici e storici sommersi*, in *Legislazione internazionale e comunitaria dei beni culturali*, E. Pagano, A. Albano, A. Lanzaro e M.L. Pecoraro (a cura di), Napoli, 2005, p. 211.

attuazione, pur non implicando ciò alcun vincolo obbligatorio<sup>51</sup>. Da quella raccomandazione il percorso condotto dall'UNESCO in materia di patrimonio culturale sommerso si è costantemente arricchito di nuovi strumenti, anche derivanti dal diritto internazionale convenzionale, come si è visto, fino a definire nel 2001 la più importante Convenzione internazionale mai realizzata nella materia del patrimonio culturale subacqueo.

## ***7. I diritti riconosciuti agli Stati privi di litorale***

Il problema di riconoscere agli Stati privi di litorale il diritto di possedere una propria flotta, di accedere liberamente al mare ed alle risorse anche culturali ivi giacenti, nonché di utilizzare i porti di uno Stato costiero si pose all'attenzione delle potenze marittime già negli anni che precedettero il primo conflitto mondiale.

Il principio di natura consuetudinaria che aveva sancito la libertà dei mari, si era soprattutto soffermato a disciplinare i comportamenti dei Paesi rivieraschi gli uni nei confronti degli altri, ma non aveva previsto alcunché rispetto agli Stati che non possedevano un accesso al mare. Il problema degli Stati privi di litorale marittimo (cd. *land-locked States*) – lungamente discusso dalla dottrina specialistica - aveva trovato accoglimento in diverse soluzioni che vedevano alcuni autori orientati a negare il diritto di bandiera<sup>52</sup> agli Stati che per la loro localizzazione geografica non hanno la possibilità di esercitare il governo diretto sulla nave ed altri a riconoscere tale diritto, ma a negarne al contempo l'effettivo esercizio pratico<sup>53</sup>. In particolare secondo tali autori giocavano un ruolo determinante la mancanza di reciprocità nei trattati marittimi e l'assenza di una flotta da guerra per l'esercizio di azioni di polizia in capo agli Stati geograficamente privi di litorale. In tempi più recenti taluni giuristi hanno optato per una soluzione affermativa, fondandosi sia su quanto stabilisce la

---

<sup>51</sup>A dire il vero le Raccomandazioni UNESCO impongono altresì, agli Stati membri di inviare all'organizzazione stessa un rapporto periodico concernente tutte le informazioni relative alle vicende subite dalle Raccomandazioni in sede nazionale. Non solo. Alcuni autori, sostengono che esse producano una sorta di effetto di liceità, nel senso che sarà considerato lecito il comportamento dello Stato che, in osservanza di una raccomandazione, tenga un comportamento contrario ad impegni assunti precedentemente mediante accordi oppure alle norme di diritto internazionale generale. Tra gli altri, Conforti, *Diritto internazionale*, Napoli, 2003.

<sup>52</sup>R. Quadri, *Le navi private nel diritto internazionale*, Milano, 1939, p. 41.

<sup>53</sup>P. Fiore, *Trattato di diritto internazionale pubblico*, Vol. III, Torino, 1987-88, p. 80

Convenzione di Ginevra, sia sul fatto che tali Stati, pur non avendo porti nazionali dove le navi possano fare scalo e pur possedendo delle flotte esigue, sono comunque in grado di procurarsi tutti i mezzi necessari alla creazione e al mantenimento del “*genuin link*” per esercitare di fatto la propria autorità sulle navi<sup>54</sup>. Al problema di garantire la libera navigazione anche alle navi degli Stati cosiddetti “*enclavés*”, in quanto privi di sbocchi al mare, si è riusciti a dare una soluzione attraverso norme convenzionali. In questa direzione si ebbe nel 1921 una dichiarazione di vari Stati che affermarono, nel corso della Conferenza di Barcellona sulla libertà di transito, di riconoscere agli Stati non rivieraschi, il diritto di conferire la propria nazionalità alle navi, a condizione che esse fossero registrate in una sola e determinata località sul loro territorio, località che avrebbe rappresentato il porto di immatricolazione.

Ha avuto così inizio, mediante atto collettivo, la soluzione del delicato problema dell’ammissione diretta degli Stati privi di litorale all’utilizzazione dei mari tramite navi protette dalle rispettive bandiere.

Un contributo decisivo in merito è stato indubbiamente conferito dalla Convenzione di Ginevra sull’alto mare, che rappresenta la codificazione di un principio di diritto internazionale consuetudinario e con la quale viene riconosciuto agli Stati privi di litorale il diritto di possedere una flotta.

Altro problema strettamente connesso al primo riguarda il libero accesso al mare e l’utilizzazione dei porti stranieri. Se il diritto di tutti gli Stati di godere della libertà dei mari è universalmente ammesso, non sempre gli autori concordano sull’esistenza di un diritto degli Stati “*enclavés*” ad ottenere l’accesso alle coste. La Convenzione di Ginevra sull’alto mare, dopo aver disposto che anche gli Stati privi di litorale possono sfruttare il mare e le sue risorse in posizione di perfetta eguaglianza con gli altri Stati, finisce per rinviare la disciplina dell’accesso al mare ad accordi specifici tra Stati limitrofi. Infatti, l’art. 3 prevede che gli Stati che non godono di un proprio accesso diretto al mare dovrebbero potervi accedere comunque, con la collaborazione degli Stati che geograficamente si interpongono con la costa. Tale punto merita, ad opinione di chi scrive, una considerazione particolare: come si avrà modo di chiarire meglio nei capitoli successivi infatti, è interessante notare come già la Convenzione di Ginevra del ’58 prevedeva la possibilità per gli Stati di addivenire ad accordi bilaterali o che in ogni caso coinvolgevano un piccolo numero di Paesi. Tale soluzione sembra

---

<sup>54</sup> M. Giuliano, *Diritto internazionale, II, Gli aspetti giuridici della coesistenza degli Stati*, Milano, 1974, p. 245.



confortare la riflessione condotta in questa sede secondo cui il raggiungimento di certi obiettivi – ed in particolare la protezione del patrimonio culturale sommerso – può trovare maggiore realizzazione in un sistema di cooperazione regionale, piuttosto che dal coinvolgimento di tutti gli Stati – o della più gran parte – e dunque, dal contemperamento di interessi meramente nazionali. Maggiori sono i Paesi che partecipano al sistema di cooperazione, maggiori saranno i compromessi da raggiungere; se l'obiettivo fondamentale resta quello della cultura come espressione dell'interesse dell'umanità tutta dovrebbe essere quest'unico interesse a prevalere. Tuttavia allo stato attuale di esecuzione della Convenzione UNESCO del 2001 si è in una fase ancora troppo prematura per poter svolgere giudizi di questo tipo.

Tornando all'aspetto analizzato in questo paragrafo, bisogna altresì rilevare che una più ampia regolamentazione della materia è contenuta anche nella Convenzione di Montego Bay che dedica all'argomento l'intera Parte X, nella quale l'impostazione del problema risulta pressoché invariata. Si rilevano però, delle affermazioni di principio ivi enunciate che hanno il valore di direttive inderogabili per la formazione degli accordi tra Stati: queste, pur dovendo salvaguardare gli interessi legittimi dei Paesi rivieraschi, non possono però, assolutamente prevedere tassazioni o imposizioni maggiori rispetto al corrispettivo di servizi effettivamente resi e il cui ammontare non sia più elevato delle tariffe applicate dallo Stato di transito per l'utilizzazione dei servizi e dei mezzi di trasporto nazionali.

Molto importante è inoltre, l'affermazione del criterio generale della parità di trattamento da usarsi nei porti marittimi tra i Paesi sprovvisti di litorale e quello accordato alle navi straniere appartenenti a Stati marittimi. Un trattamento preferenziale viene, invece, riservato ai Paesi in via di sviluppo privi di litorale o aventi caratteristiche geografiche particolari qualora la capacità di pesca di uno Stato costiero sia prossima al volume delle catture previste nella zona economica esclusiva. In tal caso questo e gli altri Stati della stessa sub-regione o regione devono cooperare al fine di pervenire alla conclusione di accordi che permettano agli Stati in via di sviluppo di partecipare allo sfruttamento delle risorse biologiche delle zone economiche di tutti gli Stati interessati, tenuto conto della circostanza e dell'esigenza di pervenire a condizioni soddisfacenti per tutte le parti in causa.

## **8. Le “archeomafie” e la lotta ai nemici del patrimonio archeologico subacqueo**

I primi nemici del patrimonio archeologico subacqueo sono dunque, quelli che nel 1995 la rivista americana *Aquacorps* ha soprannominato *wreckers*, cioè “relittari”. Si tratta di sub dediti alla caccia ai relitti sommersi per recuperarne oggetti antichi più o meno preziosi per scopo di lucro o per collezionismo personale. Essi sono il corrispettivo in mare di ciò che sulla terraferma sono definiti i cosiddetti “tombaroli”, ovvero quelle persone che vanno a caccia di antichità per sfruttarne il valore economico culturale. In entrambi i casi si tratta evidentemente di attività illegali.

Con riferimento all’archeologia subacquea oggi tale fenomeno è meglio definito dall’espressione “archeomafie”: si tratta di organizzazioni criminali, o parti di esse, che operano con modalità di stampo mafioso nell’ambito degli scavi clandestini, del furto e del traffico illecito internazionale di opere d’arte e di reperti archeologici sommersi. Tali traffici presuppongono infatti, una rete criminale ben strutturata che, dal livello locale a quello internazionale, non può che agire con l’avallo ed il sostegno delle organizzazioni mafiose. Esse approfittano della difficoltà di svolgere un fitto controllo delle coste da parte delle autorità nazionali per condurre vere e proprie razzie di reperti archeologici e opere d’arte sui fondali marini soprattutto italiani. La ragione è che questi beni, sconosciuti fino al ritrovamento, sfuggono alle ricerche perché non sono mai stati catalogati. Il termine è stato coniato in analogia con quello di ecomafie ed è stato usato anche dall’Osservatorio Internazionale Archeomafie, una ONG nata in Italia nel 2004 per studiare e contrastare proprio tale fenomeno.

Uno dei casi intorno ai quali si è sviluppato il dibattito internazionale riguardò nel 2004 l’“*Apollo Sauroctonos*”, un’antica statua greca di bronzo attribuita a Prassitele, che comparve dal nulla nel Museo di Cleveland (Ohio, USA) in quello stesso anno; secondo la versione ufficiale fornita dal museo, la statua sarebbe stata acquistata presso una galleria d’arte svizzera, originariamente proveniente da un giardino privato in Germania orientale. Ma il 26 gennaio 2007 il governo della Grecia smentì la tesi maturata dal museo statunitense riuscendo a dimostrare che quella statua era stata ritrovata in mare negli anni ‘90 da un peschereccio italiano.

Orbene, il termine “archeomafie” è il risultato quindi, della consapevolezza che il furto di opere d’arte e di reperti archeologici sia nei musei che negli scavi clandestini sono

solo il primo di una lunga serie di passaggi che, attraverso illeciti traffici internazionali, porta questo patrimonio nelle mani di spregiudicati collezionisti privati o in musei stranieri.

Non solo. Da alcuni anni a questa parte si sta assistendo ad una vera e propria corsa al reperimento di beni subacquei, non sempre condotta in modo equilibrato e nel rispetto dei principi generali di legalità. In alcuni Paesi privi del litorale marittimo sono addirittura state costituite delle società private che hanno per principale scopo sociale l'armamento di spedizioni marittime per il recupero dal fondo del mare di beni affondati e rimasti per secoli sul fondo dei mari. Tali società nella maggior parte dei casi sono mosse dal solo scopo di lucro, tanto che l'esigenza di garantire l'integrità dei beni stessi diventa superfluo. Tutto ciò alimenta il fenomeno della circolazione sul mercato internazionale di opere d'arte e reperti archeologici di "provenienza sconosciuta", eufemismo usato dai musei stranieri per definire manufatti quasi sempre consapevolmente di provenienza illecita.

La rete internazionale di commerci illeciti ha portato nei decenni scorsi centinaia di migliaia di opere d'arte e reperti archeologici dall'Italia a musei stranieri. Un esempio eclatante delle enormi dimensioni di questo mercato illecito, della quantità di opere che, sfuggendo ai controlli, queste organizzazioni sono in grado di mettere in circolazione prima sul mercato clandestino e poi, attraverso raffinate operazioni di riciclaggio, su quello legale, e, infine, del giro di affari che ne deriva, è rappresentato dal Getty Museum, che oggi possiede circa 44.000 opere d'arte e reperti archeologici greci, romani ed etruschi, quasi tutti classificati ufficialmente come "di provenienza sconosciuta", provenienti in realtà in gran parte dall'Italia, dalla Grecia e da altri paesi dell'area mediterranea<sup>55</sup>. Proprio molti dei curatori e dei fornitori del Getty Museum sono stati recentemente coinvolti in una serie di indagini condotte a livello internazionale che hanno dimostrato la provenienza illecita e svelato i meccanismi del "sistema di approvvigionamento" delle opere d'arte recuperate dal fondo del mare

---

<sup>55</sup> Dati riportati nella relazione di T. Cevoli, *Le "archeomafie" e il traffico illecito internazionale di beni culturali*, pubblicato sul sito dell'Osservatorio Internazionale Archeomafie – International Research Center for Environment and Cultural Heritage, [http://www.ircech.org/public/OIA.ABSTRACT\\_CONVEGNO\\_VITERBO\\_aprile\\_2010.pdf](http://www.ircech.org/public/OIA.ABSTRACT_CONVEGNO_VITERBO_aprile_2010.pdf) (2010).

## ***9. Analisi di alcuni casi che hanno originato l'interesse ad una disciplina ad hoc per il patrimonio sommerso***

Nel corso degli ultimi due secoli non sono mancati casi di ritrovamenti di vestigia antichissime sul fondo degli oceani e balzati agli onori della cronaca internazionale per essere stati trasformati in oggetto dell'attività di circolazione e commercio illecita, mancando all'epoca del loro ritrovamento qualsivoglia normativa in materia.

Il primo caso che qui si vuol prendere ad esame è quello che ha determinato nel 1864 il recupero di una storica nave, l'Alabama, affondata a 7 miglia dalle coste francesi (allora fuori dal mare territoriale) in un altrettanto storica battaglia, ovvero nel corso della Guerra di Secessione.

Nel 1936 durante un immersione un sub inglese (William Lawson) recuperò dai fondali marini di quella zona una campana di ottone recante l'incisione "C.S.S. Alabama", subito dopo resa al proprietario di un bar nell'isola di Jersey - Gran Bretagna - in cambio di alcune consumazioni alcoliche. L'isola divenne ben presto teatro di intensi bombardamenti e della campana si persero le tracce. Ricomparve solo nel 1990 ad una vendita all'asta a New York come oggetto appartenente ad un antiquario (Richard Steinmetz), il quale dichiarò di poterne dimostrare la legittima proprietà, avendola acquistata a sua volta da un altro antiquario. Ma la vendita all'incanto della campana fu sospesa a seguito della rivendicazione di proprietà della stessa da parte del governo Americano. Questi addusse come motivazione il fatto che la proprietà dello Stato Americano su navi da guerra non è soggetta mai a prescrizione, contraddicendo la tesi dell'antiquario secondo cui all'epoca del ritrovamento il veicolo di guerra dell'esercito Americano era ormai solo un relitto e non più una nave.

La Corte distrettuale del New Jersey, e poi anche la Corte d'appello del terzo circuito<sup>56</sup>, accolse le pretese vantate dallo Stato, atteso che la Costituzione Americana afferma chiaramente che *"i beni di proprietà dello Stato rimangono sempre tali, a meno che il Congresso non vi rinunci esplicitamente"*<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> Sent. United States of America v. Richard Steinmetz, in *West's Federal Reporter*, Vol. 973, 1992, p. 212.

<sup>57</sup> In America, infatti, vi è una distinzione tra il regime delle navi da guerra (ed assimilate) non soggette ad alcuna prescrizione e quello per le navi private per le quali vige il concetto del *savage law* e *law of finds*.

Pertanto, fu considerata non rilevante la circostanza del ritrovamento in mare di questo reperto ai fini dell'affermazione delle pretese statunitensi. All'epoca mancava infatti, una disciplina dedicata al patrimonio culturale subacqueo, tale che qualsivoglia ulteriore osservazione circa la zona del ritrovamento o eventualmente il collegamento storico culturale con un altro Stato non furono prese in considerazione.

Questo che si è proposto rappresenta solo un caso su molti altri esistenti di ritrovamenti di beni archeologici sommersi che hanno destato l'interesse della comunità internazionale a predisporre un sistema di protezione adeguato ed universale. Un altro caso che qui si ritiene opportuno prendere in considerazione al fine di interpretare il convincimento della comunità internazionale, ed in particolare dell'UNESCO, ad intervenire nella regolamentazione della materia relativa ad oggetti subacquei, è quello del ben più celebre rinvenimento del Titanic.

Il 12 Aprile 1912 al largo delle coste di Terranova – Canada - affondò il Titanic, ritrovato a notevoli profondità solo nel 1985 grazie a tecniche e ricerche molto complesse condotte da una società privata americana di un noto ritrovatore di tesori sommersi, Mr. Ballard. Secondo l'ordinamento Americano la società che compia il recupero di un bene di particolare valore storico o culturale ottiene i diritti di salvo sull'oggetto, opponibili nei confronti di chiunque avanzi ulteriori e diverse pretese. Il giudice interessato della controversia ordinò di perimetrare la zona intorno al relitto con un quadrato di 100 miglia marine per lato onde definire l'ambito spaziale all'interno del quale la società di Ballard poteva vantare diritti sui relitti storici (mobilia, e suppellettili varie) eventualmente trovati in seguito al protrarsi delle ricerche. Va precisato altresì, che la Società proprietaria del Titanic era ancora esistente ai tempi del ritrovamento; tuttavia Ballard dovette scontrarsi più di tutti con la Società di Assicurazione che aveva assicurato la nave e che era subentrata nei diritti sulla proprietà del Titanic alla società proprietaria. La controversia si concluse con un accordo tra Ballard e la Società Assicuratrice che cedette al primo tutti i diritti sulla nave. Anche in quest'occasione mancando una normativa internazionale di settore la questione fu risolta cercando di soddisfare gli interessi economici di entrambi i soggetti coinvolti, senza alcuna cura per l'immenso valore culturale e storico che quel transoceanico poteva avere per l'intera umanità<sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup> Più tardi un'altra società con sede nelle Bahamas ebbe l'idea di sfruttare commercialmente il relitto organizzando visite guidate con un sommergibile, dando vita ad una nuova controversia con la Società di Ballard. Questa volta il giudice affermò che i diritti di salvo della Società di Ballard sui resti del Titanic non si potevano estendere oltre, in quanto l'altra società non "toccava" il relitto!

In seguito Ballard svolse anche alcune campagne di ricerca nel Mediterraneo ripercorrendo la rotta tra Cartagine ed Ostia, tenendosi con le sue imbarcazioni sempre al di fuori dalle 12 miglia di mare territoriale e muovendosi con una nave d'appoggio, un sommergibile a propulsione nucleare ed un robot. Nel corso di 4 campagne in 10 anni Ballard ha ritrovato nel Mediterraneo centinaia di oggetti appartenenti alla nostra cultura – italiana o italica - che ha poi trasferito senza alcun permesso o autorizzazione negli Stati Uniti.

Intorno alla fine degli anni '90 cominciarono ad avere una certa eco internazionale le preoccupazioni manifestate da parte di alcuni Stati del Mediterraneo che qualificavano questo comportamento come un vero e proprio “saccheggio”.

Ma mancando una disciplina opportuna ed organica che regolasse i rapporti tra Stati in caso di ritrovamenti di questo tipo, Ballard era inattaccabile.

Bisognerà aspettare ancora qualche anno prima che gli Stati preoccupati per la distruzione, o peggio, per la commercializzazione della cultura subacquea possano contare su di un sistema internazionale convenzionale in grado di proteggerla.

## ***Capitolo II: L'UNESCO e il patrimonio culturale sommerso***

### ***1. La Convenzione di Parigi del 2001 sul patrimonio culturale subacqueo: un nuovo regime di tutela***

Il 2 novembre 2001 in seno alla Conferenza Generale dell'UNESCO è stata adottata la Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo entrata in vigore soltanto il 2 Gennaio 2009<sup>59</sup> negli ordinamenti dei primi venti Stati che l'avevano ratificata.

La Convenzione in parola, la prima interamente dedicata alla protezione del patrimonio culturale subacqueo, rientra in un'attività tipica dell'UNESCO che è stata definita di *standard-setting*, poiché ha ad oggetto la fissazione di norme e principi. L'UNESCO ha confermato con la elaborazione di questo innovativo strumento di cooperazione internazionale di potersi qualificare come “portatore” di un diverso e rinnovato valore del patrimonio culturale, inteso ormai - come si è avuto modo di chiarire – come espressione ed accrescimento del capitale umano mondiale, che costituisce una delle risorse più importanti di ogni processo di sviluppo intellettuale, prima ancora che giuridico.

L'importanza che assume oggi questa Convenzione è legata proprio alla particolarità del patrimonio che essa tutela. Le tecnologie più avanzate infatti, sia quelle della fisica e della chimica mutate da altri comparti e contesti, che quelle dell'informatica e del digitale hanno permesso la revisione radicale di modelli e metodi di recupero dal mare di beni o più in generale di un patrimonio culturale ivi rinvenuto, nonché l'evoluzione e l'accelerazione dei processi volti alla protezione delle antiche vestigia offrendo in questo modo uno strumento di protezione “su misura”. Ciò ha consentito non solo l'accrescimento del patrimonio di conoscenza e la realizzazione di interventi conservativi d'avanguardia, ma anche la promozione dei “consumi” culturali secondo sistemi di organizzazione e diffusione più nuovi e aderenti ai comportamenti collettivi della società post-moderna, in cui al consumo non si associa più esclusivamente il

---

<sup>59</sup> T. Scovazzi, *The entry in force of the 2001 UNESCO Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage*, *Aegean Review Law Sea*, 2009.

valore economico del bene o il vantaggio commerciale che se ne può trarre, ma il suo valore simbolico ben oltre il soddisfacimento di interessi economici nazionali.

Oggetto della Convenzione UNESCO del 2001 è dunque, come si è sinora evidenziato, esclusivamente quello di proteggere il patrimonio archeologico e culturale sommerso, non anche l'attività della pesca o di estrazione mineraria derivante dal turismo subacqueo. Questa scelta dipende da due diversi fattori: per un verso l'UNESCO è privo della competenza necessaria per la gestione di tali particolari forme di patrimonio "naturali"; per altro verso bisogna tener presente la ferma opposizione manifestata da parte di importanti società private che gestiscono proprio l'industria mondiale del settore dei cavi e delle condotte sottomarine che vedevano nell'attribuzione all'UNESCO anche di queste competenze una sostanziale limitazione alla propria libertà di sfruttamento, nonché una diversa gestione di questo "patrimonio" loro imposta. Ciò trova ulteriore conferma nella differenziazione espressa contenuta nel testo della Convenzione, frutto dell'attività diplomatica canadese, che distingue appunto tra le *"attività dirette al patrimonio archeologico sommerso"* (art. 1, par. 6)<sup>60</sup> e le *"attività che interferiscono incidentalmente con il patrimonio archeologico sommerso"* (art. 7)<sup>61</sup>, rilevando ai fini dell'applicazione della

---

<sup>60</sup> Article 6 - Bilateral, regional or other multilateral agreements

1. *States Parties are encouraged to enter into bilateral, regional or other multilateral agreements or develop existing agreements, for the preservation of underwater cultural heritage. All such agreements shall be in full conformity with the provisions of this Convention and shall not dilute its universal character. States may, in such agreements, adopt rules and regulations which would ensure better protection of underwater cultural heritage than those adopted in this Convention.*

2. *The Parties to such bilateral, regional or other multilateral agreements may invite States with a verifiable link, especially a cultural, historical or archaeological link, to the underwater cultural heritage concerned to join such agreements.*

3. *This Convention shall not alter the rights and obligations of States Parties regarding the protection of sunken vessels, arising from other bilateral, regional or other multilateral agreements concluded before its adoption, and, in particular, those that are in conformity with the purposes of this Convention*

<sup>61</sup> Article 7 - Underwater cultural heritage in internal waters, archipelagic waters and territorial sea

1. *States Parties, in the exercise of their sovereignty, have the exclusive right to regulate and authorize activities directed at underwater cultural heritage in their internal waters, archipelagic waters and territorial sea.*

2. *Without prejudice to other international agreements and rules of international law regarding the protection of underwater cultural heritage, States Parties shall require that the Rules be applied to activities directed at underwater cultural heritage in their internal waters, archipelagic waters and territorial sea.*

3. *Within their archipelagic waters and territorial sea, in the exercise of their sovereignty and in recognition of general practice among States, States Parties, with a view to cooperating on the best methods of protecting State vessels and aircraft, should inform the flag State Party to this Convention and, if applicable, other States with a verifiable link, especially a cultural, historical or archaeological link, with respect to the discovery of such identifiable State vessels and aircraft.*



Convenzione soltanto le prime. È pur vero però, che con riferimento a quelle “*attività che interferiscono incidentalmente con il patrimonio archeologico sommerso*” – che ad esempio, possono dipendere in qualche maniera da attività di estrazione mineraria - la Convenzione ha prescritto in capo ai singoli Stati il dovere – ex art. 5<sup>62</sup> – di individuare quegli strumenti adeguati atti a prevenire o mitigare anche eventuali danni connaturati o derivanti al patrimonio archeologico sommerso da tali diverse tipologie di attività.

## ***2. Primi cenni sul processo negoziale precedente alla Convenzione UNESCO del 2001***

La logica che ha condotto alla stesura di un testo dedicato, come si è appena detto, unicamente alla protezione del patrimonio culturale sommerso – accompagnata dalla convinzione che si tratti di beni appartenenti all’intera umanità – è da ricondurre all’esigenza di contrastare il diffondersi negli ultimi due secoli di tecnologie di immersione che avevano comportato il moltiplicarsi di scoperte e ritrovamenti di beni, sino ad allora sepolti sui fondi marini incoraggiando, come si è già chiarito, il traffico illecito degli stessi. Lo scopo è stato fondamentalmente quello di cercare di porre un freno e di ridimensionare l’esponenziale aumento dei cd. “cercatori di tesori” in tutte le zone marine e della conseguente relativa commercializzazione degli stessi beni, favorita dell’antico convincimento per cui i beni affondati sul fondo marino ed ivi rinvenuti erano da considerarsi *res nullius*<sup>63</sup>.

---

<sup>62</sup> Article 5 - Activities incidentally affecting underwater cultural heritage

*Each State Party shall use the best practicable means at its disposal to prevent or mitigate any adverse effects that might arise from activities under its jurisdiction incidentally affecting underwater cultural heritage.*

<sup>63</sup> Con questa espressione, si indicano le cose che non fanno parte del patrimonio di una persona (di alcuno in generale) distinte nei sottotipi “*nullius rei*” (mai appartenute ad alcuno) e “*derelictæ*” (abbandonate dal legittimo proprietario) ed “*extra commercium*” (che non potranno mai far parte del patrimonio di alcuno). Così, R. Lo Vullo, in *La tutela giuridica del patrimonio archeologico sottomarino tra normativa interna ed internazionale*, in Atti del 7° Convegno Internazionale Roma, 25-28 giugno 2000, *Tutela patrimonio culturale traffico illecito del patrimonio archeologico e internazionalizzazione del fenomeno e problematiche di contrasto*.

Sino a prima della entrata in vigore della Convenzione di Parigi del 2001 infatti, gli strumenti predisposti sul piano internazionale e regionale si erano sostanziati (come si è detto nel capitolo precedente) in atti convenzionali o di *soft law* aventi ad oggetto la tutela dei beni culturali intesi come beni localizzati prevalentemente sulla terraferma, sia in tempo di pace che in occasione di eventi bellici. Il procedimento che ha condotto alla stesura del testo della Convenzione in parola così come lo conosciamo oggi è stato invece, il risultato di un percorso lungo e farraginoso manifesto dello sviluppo progressivo del diritto internazionale nella materia.

A ben vedere il primo documento di settore risale alla primavera del 1975 ed in particolare ai negoziati per la creazione di una nuova convenzione che conferisse una tutela più adeguata a beni di siffatta natura. Questi negoziati furono portati avanti dal Consiglio d'Europa nel corso della terza Conferenza delle Nazioni Unite sul diritto del mare, sulla scia della *Committee on the Peaceful Uses of the Sea-Bed and Ocean Floor beyond the Limits of National Jurisdiction*<sup>64</sup> (con particolare attenzione al regime dei beni giacenti sul fondo marino delle acque internazionali e ai limiti della giurisdizione degli stati esclusivamente in questa zona). Già nel maggio del 1970, però, un rapporto del Segretario Generale delle Nazioni Unite presentato al Comitato inseriva l'esplorazione ed il recupero delle navi affondate e dei loro oggetti tra gli usi legittimi dei fondali marini, indipendentemente dalla loro possibile qualificazione come risorse naturali.

Col susseguirsi delle riunioni l'ambito di "interesse spaziale" della materia andò sempre più espandendosi sino ad arrivare al 1978 quando – mentre erano ancora in corso i lavori della Terza Conferenza sul Diritto del Mare, sfociati poi nell'adozione della Convenzione di Montego Bay – il Consiglio d'Europa mise a punto un Progetto di Convenzione europea che avrebbe dovuto rappresentare una solida riposta all'esigenza di creare un sistema normativo sovranazionale a tutela del patrimonio sottomarino. Nello stesso anno l'Assemblea Parlamentare adottò la Raccomandazione n. 848/78<sup>65</sup> "*On the under water cultural heritage*"<sup>66</sup> che, seppur priva di un carattere

---

<sup>64</sup> Questo "Comitato dei fondi marini" era stato istituito dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (Res. 2467, U.N. Doc. A/7218, 1970) per studiare le possibilità di utilizzazione dei fondi marini a fini esclusivamente pacifici e nell'interesse dell'umanità. Fu quindi incaricato di preparare la Terza Conferenza sul Diritto del Mare, Cfr. R. Stevenson & B. Oxman, *The Preparation for the Law of the Sea Conference*, in *AJIL*, 1974, pag. 132.

<sup>65</sup> Raccomandazione del 4 ottobre 1978, adottata sulla base del Rapporto Roper sul patrimonio culturale subacqueo, Doc. 4200-F, del 18 settembre 1978, in Council of Europe, Parliamentary Assembly,

cogente, evidenziò proprio l'opportunità di istituire una nuova zona di protezione culturale marina, cui doveva corrispondere un'estensione altrettanto dilatata della giurisdizione dello Stato costiero<sup>67</sup> per garantire la protezione del patrimonio sottomarino. Si scelse così, di adottare il termine di “*zona di protezione culturale*” per indicare un'area marina con un'estensione di 200 miglia nautiche nell'intento di colmare le lacune del diritto internazionale del mare. Questa Raccomandazione si sviluppava su un duplice piano: l'uno nazionale, l'altro europeo<sup>68</sup>.

A livello nazionale, essa si concentrava sulla necessità di modificare ed aggiornare le legislazioni nazionali in materia di beni culturali subacquei, mentre sul piano europeo essa si proponeva come strumento per la realizzazione di un sistema coordinato di protezione condivisibile da tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa. La Raccomandazione - che avrebbe poi dovuto rappresentare parte integrante del progetto di Convenzione<sup>69</sup> - era accompagnata altresì, da un Allegato realizzato da un comitato di esperti nominato *ad hoc* incaricato di redigere negli anni successivi il Progetto di Convenzione Europea per la protezione del patrimonio culturale subacqueo. Questo Progetto, pur se operante su di un livello meramente regionale, s'inseriva in quel processo di consapevolezza da parte dei singoli attori internazionali circa la necessità di realizzare uno strumento comune in grado di offrire una protezione efficace dei beni storici ed archeologici rinvenuti sul fondo dei mari, soluzione che risultò tuttavia, ancora lontana da una logica di completezza. L'Allegato di cui si è detto, prospettava inoltre, diverse linee guida cui attenersi nella tutela condivisa del patrimonio sommerso: in esso infatti, si suggeriva una definizione piuttosto estesa di “patrimonio

---

Thirtieth Ordinary Session, Texts Adopted by the Assembly (Session 30-32, 1978/1981), Strasbourg, 1981.

<sup>66</sup> Invero, detta raccomandazione, che per sua stessa natura non gode tuttavia di forza vincolante, faceva a sua volta seguito ad una dichiarazione scritta firmata da alcuni dei membri della Commissione Cultura ed educazione dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa nel 1975, istituita al fine di contrastare la costruzione di cantieri di riparazione nella Baia di Navarino, che nel lontano 1827 era stata palcoscenico di una famosa battaglia navale nel corso della guerra per l'indipendenza greca e che per tale motivo costituiva un importante sito archeologico subacqueo da salvaguardare. Sul punto, L. Migliorino, *Il recupero degli oggetti storici e archeologici sommersi nel diritto internazionale*, Milano, 1984, p. 77 e 185; N. Ronzitti, op. cit. p. 16; A. Strati, *The protection of the underwater cultural heritage: an emerging objective of the contemporary law of the sea*, The Hague/London/Boston, 1995, p. 87.

<sup>67</sup> R. Garaballo, op. cit. p. 28.

<sup>68</sup> V. Mainetti, *Quelle protection pour le patrimoine culturel sous-marin en Méditerranée? En attendant l'entrée en vigueur de la Convention de l'UNESCO de 2001*, in *La protezione del patrimonio culturale sottomarino del Mare Mediterraneo*, T. Scovazzi (a cura di), Milano, 2004, p. 135 ss.

<sup>69</sup> Council of Europe, Ad hoc Committee of Experts on the underwater cultural heritage, Doc. Cahq (85) 5, Strasbourg, 23 April 1985.

archeologico sommerso”, cui doveva fungere da contraltare un sistema di protezione effettivo ed in ultimo un divieto diffuso di applicazione delle regole della cd. *admiralty law*. Con questo progetto venne per la prima volta affermato nell’articolo 5 un nuovo regime di tutela dei beni culturali ed archeologici, consistente nella cosiddetta protezione *in situ*<sup>70</sup> degli stessi (di cui si dirà al par. 2 del presente capitolo). Una volta trasmesso al Comitato dei Ministri, il Progetto di Convenzione Europea non fu però, mai approvato per la ferma opposizione della Turchia ancora coinvolta nel contenzioso con la Grecia per la delimitazione marittima del Mar Egeo.

Ciò nonostante il Progetto ha rappresentato un congegno normativo molto utile per la redazione della futura Convenzione di Montego Bay sul diritto del Mare del 1982<sup>71</sup>, alla cui stesura nel frattempo si era dedicata buona parte della comunità internazionale. Fu infatti, grazie all’approvazione del testo definitivo della Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare (CNUDM), che nel 1982 queste nuove esigenze di protezione del patrimonio umano sommerso trovarono la loro prima, seppur vaga e di fatto insoddisfacente, affrancazione sul piano internazionale. Gli unici articoli dedicati infatti, come si è detto, alla protezione internazionale del patrimonio culturale furono e rimasero per molti anni solo gli art. 149 e 303 della CNUDM.

Tra i diversi tentativi di codificazione in materia è necessario menzionare anche il progetto di Convenzione elaborato dall’International Law Association (ILA)<sup>72</sup>. L’ILA assunse nel 1988 di affidare alla Commissione sul Diritto dei Beni Culturali la redazione di una bozza di Convenzione proprio sulla protezione del patrimonio archeologico subacqueo<sup>73</sup> tenendo conto dei lavori già svolti in materia proprio a livello europeo. Una versione finale di questo Progetto fu presentata poi nell’agosto del 1994 in seno alla 66° Conferenza dell’ILA a Buenos Aires, ma non trovò approvazione unanime.

A queste fonti andarono via via ad aggiungersi accordi generali tra Stati riferiti a particolari aree geografiche, ad attività archeologiche ivi realizzate o ad intere

---

<sup>70</sup> L. Sico, *Le norme internazionali e comunitarie concernenti l’illecita rimozione dei beni culturali rinvenuti sul fondo marino*, in P. Paone, *La protezione internazionale e la circolazione comunitaria dei beni mobili*, Ed. Scientifica p. 261.

<sup>71</sup> Composta da 320 Articoli e 9 Allegati, così come ampiamente illustrato in T. Scovazzi, *La Codificazione del diritto internazionale del mare*, in *Elementi di Diritto Internazionale del Mare*, III ed., Milano, 2004, pag. 35 e ss.

<sup>72</sup> L’ILA è un’organizzazione non-governativa di natura privata, fondata a Londra nel 1973, che si interessa di diversi aspetti del diritto internazionale.

<sup>73</sup> Resolution 8 on Cultural Heritage Law adopted by the International Law Association, Conferenza di Buenos Aires, 1994.

categorie di relitti rinvenuti in una stessa area, nonché accordi bilaterali o regionali volti a dare una regolamentazione più dettagliata alla tutela di specifici relitti storici. Non mancarono strumenti di *soft law*<sup>74</sup> sviluppatisi negli ultimi cinquant'anni grazie al diffondersi della pratica delle immersioni subacquee. Gli autori di detti strumenti, estremamente variabili tra loro in quanto consistenti talvolta in Organizzazioni internazionali - come l'UNESCO - talaltra in organizzazioni non governative, in associazioni di musei, esperti studiosi, assise regionali di Stati che hanno indubbiamente contribuito a conferire alla materia una natura piuttosto eterogenea, il cui carattere comune rimaneva purtroppo la non vincolatività<sup>75</sup>.

Sempre nell'ambito di strumenti di cd. *soft law*, tra le numerose e più recenti Raccomandazioni che nel corso degli anni più recenti hanno affidato un ruolo sempre più preciso alla materia *de qua*, bisogna ricordare anche la Raccomandazione n. 1486 del 2000 intitolata *Maritime and fluvial cultural heritage*, operante sia sul piano regionale che su quello internazionale. Anche per questa Raccomandazione fu adottato un approccio decisamente conservatore in relazione ai poteri da riconoscere allo Stato costiero. Da una lettura congiunta dei testi delle due Raccomandazioni prese in considerazione – ovvero la Raccomandazione n. 848/78 e la n. 1486/2000 – appare però, evidente come fossero profondamente diversi i relativi meccanismi di protezione, in ragione della straordinaria consapevolezza del progresso tecnologico intervenuto nell'intervallo di vent'anni che le separa. Fu solo con la seconda, infatti che, condannando aspramente lo sfruttamento irresponsabile degli oceani e le operazioni commerciali ed industriali, gli Stati iniziarono ad adottare discipline nazionali di tutela del patrimonio culturale marittimo e fluviale e a stipulare accordi tra loro sia relativi a mari regionali sia a misure globali.

Rispetto alla prima ed a differenza di essa, questa seconda Raccomandazione condannava altresì, i principi del *salvage law* accolti soprattutto dai Paesi di *common law*, tra cui naturalmente il Regno Unito. Ciò nondimeno il Comitato dei Ministri durante i lavori preparatori non esitò a mostrare anche stavolta le proprie riserve, tenuto anche conto delle diverse istanze degli Stati.

---

<sup>74</sup> Si pensi alla Risoluzione di Londra del 1 ottobre del '72 e a quella di Stavanger del '73, allo *Statement of Principles Concerning the U.C.H.* del 1986, alla Risoluzione adottata al termine del convegno italiano sulla tutela del patrimonio culturale subacqueo nel 1993, agli *Standards for the exploration of under water cultural sites [...]* adottati dall'International Congress of Maritime Museum (ICMM) ecc. Per un elenco esaustivo, R. Garabello, op. cit. pag 60.

<sup>75</sup> R. Garabello, op. cit., pag. 57.

In aiuto a questo difficile ed arduo procedimento creativo di norme andava associata l'analisi della contemporanea e parallela creazione, ma non meno importante, di strumenti normativi conclusisi a livello decentrato. Si trattava però, pur sempre di norme non propriamente destinate all'archeologia sottomarina, ma che solo incidentalmente disciplinavano questa materia, a causa della ormai diffusa convinzione che per "archeologia" si dovesse intendere solo quella terrestre, trascurando quella marina, laddove invece, una regolamentazione *ratione loci* sarebbe stata auspicabile già all'epoca.

Un ulteriore fonte cui occorre riferirsi per avere un quadro completo dell'impianto normativo internazionale di protezione del patrimonio culturale è stata la Carta internazionale sulla protezione e la gestione del patrimonio culturale subacqueo<sup>76</sup>, elaborata dall'ICOMOS (International Council on Monuments and Sites) che spianò la strada alla Convenzione UNESCO con l'apporto di principi fondamentali.

### ***3. I lavori preparatori della Convenzione sul patrimonio culturale subacqueo***

Alla luce di quanto sinora esposto e venendo al processo negoziale svoltosi in sede UNESCO conclusosi nel 2001 con la firma della Convenzione di Parigi, risulta chiaro come essa rifletta le esigenze sino a quel momento maturate e manifestate dall'intera comunità internazionale nella materia.

I lavori preparatori della Convenzione prendono le mosse, come si è detto, proprio dai progetti di Convenzione redatti dal Consiglio d'Europa e dall'ILA sui beni sommersi, colmandone i vuoti, ma recependone la struttura di fondo.

Secondo la più autorevole dottrina<sup>77</sup> la Convenzione ha rappresentato una sorta di completamento della CNUDM, che aveva dedicato alla protezione di questi beni soltanto due articoli senza garantire un regime di tutela efficace ed accettabile.

---

<sup>76</sup> *Charte internationale sur la protection et la gestion du patrimoine culturel subaquatique*, ratificata in occasione dell'undicesima Assemblea Generale dell'ICOMOS riunita a Sofia, in Bulgaria, dal 5 al 9 ottobre del 1996.

<sup>77</sup> Così V.S. Vadi, *Investing in Culture: Underwater Cultural Heritage and International Investment Law*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 42, n. 3, 2009, p.863 – 864.

Il processo negoziale della Convenzione sul patrimonio archeologico sottomarino, durato circa dieci anni, è cominciato con l'adozione nel corso della Conferenza Generale dell'UNESCO del 1991 della Risoluzione 29C/3.9, con cui si disponeva che il Direttore Generale dell'UNESCO redigesse un rapporto sul rafforzamento del ruolo dell'Organizzazione nella protezione del patrimonio culturale sottomarino. Dopo appena due anni, il Consiglio Esecutivo dell'UNESCO richiedeva al Direttore Generale uno studio sulla fattibilità di uno strumento internazionale per la protezione del patrimonio culturale sottomarino<sup>78</sup>.

Come sopra riferito, il Progetto dell'ILA fu intanto trasmesso all'UNESCO nel 1994. Solo un anno dopo il Direttore Generale dell'UNESCO consegnava al Consiglio Esecutivo lo studio di fattibilità che affrontava i problemi più spinosi relativamente all'individuazione dell'oggetto della Convenzione. Preso in esame il contenuto di tale studio, il Consiglio Esecutivo convocò un gruppo di esperti allo scopo di valutare gli aspetti della proposta per riferirne poi alla successiva Conferenza Generale<sup>79</sup>. Sulla base delle osservazioni fatte pervenire da dodici Stati<sup>80</sup>, la Conferenza Generale prese in esame lo studio di fattibilità, tenendo conto sia di un commento elaborato in tal senso dalla Divisione per gli affari oceanici e il diritto del mare delle Nazioni Unite<sup>81</sup>, che delle non poche eccezioni rilevate da Paesi come la Colombia, la Grecia e la Spagna, promotori dell'istituzione di una nuova zona di mare, la cd. "*cultural heritage zone*" (così come prospettata dal Progetto dell'ILA). Dopo la formazione nel 1996 di un gruppo di esperti governativi<sup>82</sup> (composto di tredici persone nominate dall'UNESCO, dall'IMO e dal DOALOS e di altri dodici rappresentanti di Stati interessati alla discussione, intervenuti in qualità di osservatori) vennero affrontate le problematiche più controverse già evidenziate dallo studio di fattibilità<sup>83</sup>; Tra le altre,

---

<sup>78</sup> Decision on the Report by the Director General on the reinforcement of the UNESCO's action for the protection of the world cultural and natural heritage, UNESCO, Doc. 141EX/SR, 15, par. 15.

<sup>79</sup> *Feasibility study for the drafting of a new instrument for the protection of the under water cultural heritage*, Paris, 23 March 1995, UNESCO doc. 146 EX/27.

<sup>80</sup> Australia, Colombia, Filippine, Francia, Germania, Italia, Grecia, Paesi Bassi, Regno Unito, Spagna, Turchia e Stati Uniti.

<sup>81</sup> Commenti riportati nell'Allegato al doc. 28C/39 e nel doc. 28C/39 ADD.

<sup>82</sup> *Report by the Director-General on the findings of the meeting of Experts concerning the preparation of an international instrument for the protection of the Underwater Cultural Heritage*, Paris, 12 March 1997, UNESCO doc. 151EX/10. Si veda anche *Report by the Director-General on action taken concerning the desirability of preparing an international instrument for the protection of the Underwater Cultural Heritage*, Paris, 5 August 1997, UNESCO doc. 29C722.

<sup>83</sup> *Report of the meeting of Experts for the Protection of Underwater Cultural Heritage, UNESCO Headquarter*, Paris 22-24 May 1996, doc. CLT-96/CONF. 605/6.

a mero titolo esemplificativo, si ricorda la definizione di patrimonio sommerso, la possibilità di escludere la *salvage law* ed il problema connesso alla giurisdizione degli Stati nelle diverse zone di competenza territoriali. La riunione di esperti governativi occupati di negoziare la Convenzione, non è tuttavia assimilabile ad una vera e propria “conferenza diplomatica”, mancando alla Conferenza Generale dell’UNESCO la relativa necessaria competenza spettante<sup>84</sup>.

Fu il primo di quattro incontri degli esperti governativi, avvenuto nel giugno del 1998, che diede inizio al vero e proprio negoziato sul contenuto della Convenzione.<sup>85</sup> La seconda sessione si svolse invece, nell’Aprile del 1999,<sup>86</sup> mentre la terza nel luglio del 2000.<sup>87</sup> La quarta ed ultima si è realizzata in due riprese, nel marzo/aprile la prima e nel luglio del 2001 la seconda, a causa dei numerosi dibattiti sorti dopo le prime due settimane di negoziato a causa della difficoltà di procedere all’adozione del testo della Convenzione nei tempi stabiliti<sup>88</sup>.

La definizione di un testo completo si ebbe, perciò solo l’8 Luglio del 2001 tramite l’esercizio del voto<sup>89</sup>, di talché fu resa possibile la trasmissione del progetto di Convenzione alla 31° Conferenza Generale.<sup>90</sup> Dopo il dibattito in Commissione Cultura - nella quale furono respinti diversi emendamenti volti a modificare ancora in modo sostanziale il testo - la Convenzione è stata approvata così come votata il 29 Ottobre 2001 dagli esperti governativi riuniti in sede di Commissione<sup>91</sup> e poi il 2 Novembre 2001 in seduta plenaria. Qui, secondo le particolari procedure vigenti in seno all’UNESCO, la Convenzione è stata adottata con 87 voti favorevoli, 4 contrari<sup>92</sup>

---

<sup>84</sup> R. Garabello, op. cit. supra nota n. 3,

<sup>85</sup> *Final Report of the First Meeting of governmental experts on the Draft Convention on the Underwater Cultural Heritage*, Paris, 29 June-2 July 1998, UNESCO doc. CLT-98/CONF. 202/7.

<sup>86</sup> *Final Report of the Second Meeting of governmental experts on the Draft Convention the Underwater Cultural Heritage*, Paris, 19-24 April 1999, UNESCO doc. CLT-99/CONF. 204.

<sup>87</sup> *Final Report of the Third meeting of governmental experts on the Draft Convention on the Underwater Cultural Heritage*, Paris, 3-7 July 2000, UNESCO doc. CLT-96/CONF. 202/5 Rev.2.

<sup>88</sup> M.C. Ciciriello, *Il progetto di Convenzione UNESCO sul patrimonio culturale subacqueo: una nuova sfida al principio della libertà dei mari?*, in *La Comunità Internazionale*, 2000, pag. 628 - 260.

<sup>89</sup> 49 voti favorevoli, 4 contrari ( Norvegia, Russia, Turchia, Venezuela ), 8 astenuti ( Cile, Francia, Germania, Grecia, Paesi Bassi, Regno Unito, Svezia, Ungheria ).

<sup>90</sup> Si veda *Draft Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage*, UNESCO doc. 31C/24, 3 August 2001.

<sup>91</sup> Il voto di Commissione Cultura è stato il seguente: 94 voti favorevoli, 5 contrari ( Bielorussia, Norvegia, Russia, Turchia e Venezuela ) e 19 astensioni.

<sup>92</sup> Norvegia, Russia, Turchia, Venezuela. Contrari al testo della Convenzione erano anche gli Stati Uniti, i quali però non disponevano del diritto di voto in seno alla Conferenza Generale in quanto non erano membri ma semplici osservatori in seno all’UNESCO.



e 15 astenuti.<sup>93</sup> Il testo definitivo è stato siglato il 6 Novembre 2001 dal Direttore Generale e dal Presidente della Conferenza Generale dell'UNESCO. A partire da tale data si è poi aperto il lento processo di ratifica<sup>94</sup>. Ad oggi la Convenzione di Parigi è stata approvata da trentuno Stati<sup>95</sup>, tra cui l'Italia, che ha ratificato con la recente Legge 23 Ottobre 2009, n. 157<sup>96</sup>.

Sin dall'inizio del negoziato e per quasi l'intera durata del suo svolgimento l'intento perseguito da più parti era stato quello di raggiungere il *consensus*<sup>97</sup> sull'intero testo della Convenzione. Questo metodo consiste nella possibilità di adottare delle decisioni in "assenza di qualsiasi obiezione formale"<sup>98</sup> ovvero in assenza di qualsivoglia riserva presenti un ostacolo all'assunzione della decisione<sup>99</sup>. Tale meccanismo di approvazione non va tuttavia, confuso con quello dell'unanimità, atteso che secondo tale procedura è consentito ai soli Stati che abbiano partecipato alla formazione della decisione per *consensus* esprimere riserve sul testo adottato. Certamente il metodo del *consensus* è diventato ormai una prassi abbastanza diffusa, soprattutto all'interno delle Nazioni Unite (come è accaduto d'altronde per la CNUDM): ciò nonostante, è accaduto spesso che i risultati di un'approvazione raggiunta per *consensus* abbiano condotto a soluzioni insoddisfacenti e all'adozione di testi troppo spesso imprecisi e vaghi, espressione sì di un compromesso, ma nella sostanza poi privi di un contenuto completo<sup>100</sup>. Rispetto alla Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale sommerso, l'utilizzo di tale sistema pareva però, particolarmente auspicabile in ragione del fatto che solo un regime di adozione e di ratifica multilaterale applicato da

---

<sup>93</sup> Brasile, Colombia, Francia, Germania, Grecia, Islanda, Israele, Paesi Bassi, Paraguay, Svezia, Svizzera, Regno Unito, Repubblica Ceca, Uruguay. Nel computo degli astenuti è stata contata anche la Guinea Bissau, che in realtà però non disponeva del diritto di voto in quanto in arretrato con il pagamento dei contributi UNESCO.

<sup>94</sup> In virtù del disposto di cui all'art. 27 della Convenzione, infatti, la stessa sarebbe entrata in vigore entro i tre mesi successivi al deposito del ventesimo strumento di ratifica.

<sup>95</sup> Com'è possibile evincere dall'elenco presente nel sito della Convenzione suddetta: <http://portal.unesco.org/la/convention.asp?KO=13520&language=E&order=alpha>.

<sup>96</sup> Legge 23 ottobre 2009, n. 157, "*Ratifica ed esecuzione della Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo, con Allegato, adottata a Parigi il 2 novembre 2001, e norme di adeguamento dell'ordinamento interno*", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 262 del 10 novembre 2009. Per una lettura integrale del testo normativo: <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/091571.htm>.

<sup>97</sup> Il vantaggio di tale criterio sta nella partecipazione della minoranza all'adozione della decisione con la presa in considerazione della sua posizione, anche se, a volte, al prezzo di talune ambiguità e contraddizioni nelle disposizioni adottate Cfr. M. Giuliano, T. Scovazzi e T. Treves, *Diritto Internazionale. Parte Generale*, Milano, 1991, p. 149; R. Garabello op. cit. pag 71

<sup>98</sup> Si veda la prima definizione data a questo metodo all'art. 161, par. 8, lett. e) della CNUDM.

<sup>99</sup> Sul metodo del *consensus* si veda: R. Garabello, op. cit., pag. 70 nota (31).

<sup>100</sup> G. Carducci, *La Convenzione UNESCO sul Patrimonio Culturale Subacqueo*, in *RDI* 2002, pagg. 57 - 58.

un consistente numero di Stati avrebbe permesso un'effettiva tutela del patrimonio subacqueo. A ben vedere se il raggiungimento del *consensus* sui vari articoli della Convenzione è stato effettivamente genuino da parte di molte delegazioni partecipanti al negoziato, per altre ciò ha significato la possibilità di inserire forme di *constructive ambiguity*, ovvero di disposizioni volutamente ambigue tali da autorizzare le interpretazioni più diverse al fine conciliare le posizioni più distanti, sacrificando talvolta la chiarezza del testo, ma aumentando allo contempo i rischi di controversie nella futura applicazione della Convenzione. Da parte di altre delegazioni ancora il *consensus* è stato erroneamente interpretato e applicato come sinonimo di unanimità delle posizioni non solo sul testo nella sua globalità, ma anche su ogni singola disposizione<sup>101</sup>. Tale interpretazione si è trasformata inevitabilmente in un abuso della procedura<sup>102</sup> così come applicata nella prassi internazionale ed ha significato in molti casi un espediente per dilatare i tempi del negoziato. Tanto è vero che, sembra quasi un paradosso, l'approvazione della Convenzione del 2001 non è avvenuta per *consensus*.

Si è trattato evidentemente di un processo negoziale particolarmente complesso e molto lungo, durato quasi dieci anni a partire dalla prima iniziativa dell'UNESCO.

Le difficoltà riscontrate nel corso di tale "percorso" normativo sono da imputare in parte alla relativa novità della tematica in oggetto fino ad allora solo marginalmente disciplinata come si è visto, dal diritto internazionale, per altro verso alla conflittualità dei vari interessi coinvolti, quali le pretese di estensione della giurisdizione da parte di alcuni Stati sulle zone marine antistanti alle loro coste (già regolamentate dalla CNUDM, considerata per molti versi intoccabile in quanto "Costituzione del diritto internazionale dei mari").

Oggi è chiaro come la Convenzione UNESCO sulla protezione del patrimonio subacqueo abbia avuto un impatto di natura politico, economico e giuridico ben più ampio di quanto immediatamente percepibile<sup>103</sup>.

E' stato notato<sup>104</sup> come nei lunghi anni di negoziato sia mutato il modo stesso di percepire la Convenzione: inizialmente questa era stata concepita come una mera

---

<sup>101</sup> G. Carducci, *The expanding protection of Underwater Cultural Heritage: The New UNESCO Convention versus Existing International Law*, in G. Camarda & T. Scovazzi (eds.), *The protection of the Underwater Cultural Heritage. Legal Aspects*, Milano, 2002, p.140.

<sup>102</sup> R. Garabello, op. cit. pag 71.

<sup>103</sup> P.J. O'Keefe, *Second Meeting of Governmental Experts to Consider the Draft Convention on the Protection of Underwater Cultural Heritage*, in *IJCP*, 1999, p.568.

appendice della CNUDM e regolata quasi esclusivamente dai principi del diritto del mare. Successivamente la sua *vis* si è espansa fino ad acquistare una dimensione culturale significativamente maggiore con una nuova attenzione al suo oggetto, piuttosto che alla sua collocazione sistematica, arrivando a toccare tematiche ben più estese di quelle originarie, come la possibilità di attribuzione di diritti sul bene rinvenuto oltre che allo Stato costiero anche agli Stati di origine culturale, storica, archeologica, il regime giuridico dei relitti di navi da guerra e di altre navi di Stato, la possibilità di includere una clausola relativa alla situazione particolare dei mari regionali e diretta alla preservazione di un patrimonio culturale condiviso tra i diversi Stati rivieraschi (ad esempio nel Mediterraneo, ove numerose civiltà si sono sviluppate e mescolate nel corso dei secoli).<sup>105</sup>

#### ***4. La nozione di “bene culturale sommerso” alla luce della Convenzione di Parigi***

Prima di addentrarsi nella descrizione e nell'analisi delle regole fondamentali che istruiscono l'impianto normativo della Convenzione UNESCO del 2001, è certamente preliminare definire quale sia l'oggetto specifico cui si rivolge tale strumento pattizio, ovvero cosa si debba intendere per “patrimonio culturale subacqueo”, partendo dai lavori pregressi e dall'evoluzione del diritto internazionale in materia per poi svilupparne un contenuto più denso di caratteristiche.

Ogni società attraverso la conoscenza della propria storia e del proprio passato riconosce un proprio patrimonio culturale, cui attribuisce comunemente una funzione sociale consistente nello sviluppo intellettuale e nell'espressione della identità culturale, razziale e linguistica della collettività locale. In quest'ottica i beni culturali rappresentano la massima espressione del legame col territorio per le popolazioni che in essi si identificano. Tanto è vero che la protezione dei beni culturali non si limita alla mera tutela o conservazione di monumenti o di strutture architettoniche in quanto

---

<sup>104</sup> A.W. Gonzalez, *Negotiating the Convention on the Underwater Cultural Heritage: Myths and Reality*, in G. Camarda & T. Scovazzi, op. cit. pag. 35.

<sup>105</sup> T. Scovazzi, *La protezione del patrimonio culturale sottomarino: problemi di diritto internazionale*, in *Il Diritto delle Regioni*, 2000, pag. 197 e 198.

tali, ma mira a custodire e proteggere la memoria collettiva e l'identità stessa dei popoli.

Tuttavia per lungo tempo la trattazione giuridica dei beni culturali – proprio perché espressione della memoria dei popoli – ha trovato spazio quasi esclusivamente nelle legislazioni interne degli Stati. Pertanto risultava non poco complicato immaginare e realizzare forme di cooperazione internazionale per la tutela di un patrimonio “comune”. Si comprenderà dunque, la ragione per cui per lungo tempo nel diritto internazionale si è sempre ritenuto più opportuno adoperare una definizione piuttosto approssimativa ed indeterminata di “patrimonio culturale”.

La normativa pattizia internazionale offre una prima definizione nella Convenzione dell'Aja del 1954 sulla protezione dei beni culturali nei conflitti armati, nella quale la necessità di definire e delimitare la categoria nasceva in conseguenza della sottrazione, durante i conflitti bellici mondiali, di taluni beni da musei, gallerie, pinacoteche ed altro, con conseguente “fuga” all'estero degli stessi. La definizione formulata in quella sede divenne di uso comune in tutti i successivi atti elaborati dell'UNESCO, tra cui anche la Convenzione dell'UNESCO del 1970 concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà dei beni culturali<sup>106</sup>. Tuttavia la genericità che contrassegnava queste due convenzioni era palesata dalla circostanza che entrambe finivano per rimettere alla competenza interna dei singoli Stati la scelta degli strumenti di tutela da adottare per la salvaguardia del patrimonio culturale. Per tale ragione si è continuato a parlare in dottrina di una sorta di “dominio riservato”<sup>107</sup> (o di competenza domestica) degli Stati in materia di beni culturali, soprattutto quando si parlava di patrimonio culturale sommerso. Si consideri infatti, che a seconda degli ordinamenti nazionali presi in considerazione ciascuno adopera non solo un regime di protezione autonomo, ma altresì espressioni diverse per intendere il patrimonio, quali ad esempio: “beni di interesse particolare” “... di importanza eccezionale” “...di grande valore”, di importanza nazionale” o “di interesse pubblico”.

---

<sup>106</sup> Conclusa a Parigi il 14 novembre 1970 e approvata dall'Assemblea federale il 12 giugno 2003.

<sup>107</sup> F. Francioni, *Principi e criteri ispiratori per la protezione internazionale del patrimonio culturale*, in *Protezione internazionale del patrimonio culturale: interessi nazionali e difesa del patrimonio comune*, Atti del Convegno Roma, 8-9 maggio 1998, Milano, 2000, p.12. Più in particolare, con tale espressione si voleva intendere “quell'insieme di situazioni e di rapporti su cui lo Stato esercita un potere di Governo indisturbato e su cui non interferiscono norme o regole di diritto internazionale generale e i cui unici limiti ammissibili sono quelli che gli Stati stessi liberamente assumono per mezzo di trattati”; sul punto, E. Pagano “*I beni culturali e il diritto internazionale*”, in *Legislazione Internazionale*, cit. p. 19.

Nel corso dei secoli, ma soprattutto con il diffondersi del fenomeno della globalizzazione, per effetto della quale ormai ciascun individuo è anche cittadino del mondo, la competenza degli Stati è andata però via via erodendosi per lasciare spazio a forme più o meno complesse di cooperazione internazionale, pur se molti strumenti convenzionali in tal senso hanno continuato a mantenere una indeterminatezza di fondo quanto all'oggetto e alla nozione di bene culturale. In effetti, questa imprecisione si riscontrava già nei lavori del Consiglio d'Europa. La Convenzione del 1969 sulla protezione del patrimonio archeologico poneva infatti, l'accento – ai fini dell'accertamento del carattere storico o archeologico – sulla necessità dell'appartenenza dell'oggetto in questione ad epoche per la cui conoscenza sono necessari scavi e scoperte<sup>108</sup>. Non meno interessante è la definizione di “*patrimonio archeologico, storico e culturale*” contenuta nel Trattato tra Stati Uniti e Messico del 17 luglio 1970 sul recupero e la restituzione del patrimonio archeologico, storico e culturale rubato che all'art. 1 individua quali oggetti archeologici o storici meritevoli di protezione quelli risalenti alle civiltà pre-colombiane e del periodo coloniale.

Le difficoltà che invece, si riscontrano relativamente alla nozione di patrimonio culturale subacqueo sono di gran lunga maggiore, soprattutto se si considera che tale materia è stata affrontata solo in tempi relativamente molto recenti. Sul fondo degli oceani e dei mari si sono infatti, accumulati nel corso dei secoli infiniti oggetti di provenienza “esterna” che, accanto alle risorse biologiche e minerali, costituiscono ormai dei veri e propri “tesori sommersi”, rappresentati in buona parte dai relitti delle navi affondate a partire dall'inizio dell'attività di navigazione marittima sino ai nostri giorni, da città sommerse, oltre che da altri oggetti di valore culturale perché testimonianze di remote civiltà (ad es. anfore, statue). E solo negli ultimi anni a partire dal XX secolo, soprattutto grazie al continuo progresso tecnologico, che è stato possibile recuperare dal fondo del mare oggetti e beni sommersi ed oramai sepolti, sino ad allora irrecuperabili.

In via del tutto approssimativa è possibile dunque, qualificare come “patrimonio culturale subacqueo” tutto ciò che si trova sommerso dall'acqua, sia essa acqua di mare che acqua dolce<sup>109</sup>. In verità ciò che per il diritto internazionale assume rilievo

---

<sup>108</sup> L'art. 1 definisce gli oggetti archeologici “*all remains and objects, or any other races of human existence, which bear fitness to epochs and civilisations for which excavations or discoveries are the main source or one of the main sources of scientific information*” il testo della Convenzione, firmata a Londra il 6 maggio 1969, è riprodotto in *ILM*, 1969, p. 736.

<sup>109</sup> Così, V. Mainetti, *Quelle protection*, cit. p.124.

giuridico non è la mera presenza sul fondo del mare di oggetti di natura storica o archeologica<sup>110</sup>; la complicazione sorge piuttosto nel momento in cui si intenda recuperare<sup>111</sup> tali beni per salvaguardarne il valore culturale e per proteggerli non solo dal loro naturale deterioramento, ma soprattutto per sottrarli al rischio di commercializzazioni illecite promosse dai cacciatori di tesori mossi dal solo scopo di lucro. E la stessa indeterminatezza che ha caratterizzato le precedenti Convenzioni circa la nozione di beni culturali, è amplificata per quanto concerne quelli subacquei. Invero, l'espressione "*patrimonio culturale sommerso*" è apparso per la prima volta nella citata Raccomandazione n. 848 dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa del 1978, che includeva in tale nozione "*all objects that have been beneath the water for more than 100 years, but with the possibility of discretionary exclusion of less important antiquities once they have been properly studied and recorded, and the inclusion of historically or artistically significant objects of more recent date*"<sup>112</sup>. La medesima imprecisione è riscontrabile anche nella Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982, che negli articoli 149 e 303 fanno sì riferimento ad "oggetti di natura storica ed archeologica", ma non ne forniscono tuttavia, alcuna accurata definizione.

In linea generale ai fini della determinazione del carattere archeologico e storico degli oggetti rinvenuti sul fondo del mare la dottrina<sup>113</sup> ha offerto due differenti interpretazioni. Secondo un primo orientamento più restrittivo, che si basa sui lavori preparatori alla Convenzione, tale qualificazione sarebbe collegata per il vecchio continente al limite temporale della caduta dell'Impero Bizantino nel 1453 e per il nuovo continente a quello della scoperta delle Americhe nel 1492. La seconda, più estensiva, si fonda invece, sulle indicazioni contenute in altre Convenzioni internazionali ed in molte legislazioni nazionali sui beni culturali, secondo cui vanno compresi anche oggetti risalenti solo a 100 o 150'anni fa.

Circa la terminologia è di tutta evidenza la disomogeneità delle espressioni utilizzate nei vari ordinamenti per definire anche questa particolare categoria di beni. Pur essendo consolidata oggi l'accezione dei beni archeologici sottomarini come beni

---

<sup>110</sup> L. Migliorino, op. cit. p. 13.

<sup>111</sup> Sul punto, U. Leanza, *La zona archeologica marina e la protezione dei beni culturali subacquei*, in *La protezione internazionale e la circolazione comunitaria dei beni culturali mobili*, P. Paone (a cura di), Napoli, 1998, p. 95- 96.

<sup>112</sup> Testo riprodotto in Council of Europe, Parliamentary Assembly, Thirtieth Ordinary Session, Texts Adopted by the Assembly, Strasbourg, 1978, p.1 ss.,

<sup>113</sup> U. Leanza, *La zona archeologica* cit., p. 94.

“culturali”, ciò non esclude la presenza in materia di diversi nodi interpretativi, dato che né a livello internazionale, né a livello dei singoli ordinamenti nazionali è dato rinvenire una concorde definizione di beni culturali.

Fanno eccezione in proposito la normativa francese chiara e diretta ed il progetto della Convenzione UNESCO.

Ecco di seguito la definizione francese: “*Les biens culturels maritimes sont les gisements, épaves, vestiges ou généralement tout bien représentant un intérêt préhistorique, archéologique ou historique... situés dans le domaine public maritime ou au fond de la mer dans la zone contiguë*”.

Per quanto concerne invece, la delimitazione dell’oggetto nella Convenzione di Parigi del 2001 si comprenderà come questa sia stata piuttosto laboriosa, considerata la *vis attractiva* esercitata dalle definizioni di bene culturale offerte dalle precedenti convenzioni. Si è scelto pertanto, in questa sede di offrire una definizione piuttosto ampia del concetto di patrimonio sommerso, tale da ricomprendervi qualsiasi traccia di esistenza umana avente un carattere culturale, archeologico o storico, tra loro alternativi e non cumulativi. Peraltro l’elenco dei beni suscettibili di rientrare in quelli meritevoli di tutela ai sensi della Convenzione non è tassativo<sup>114</sup>; il che fa comprendere ancor meglio come ciò sia stato voluto proprio al fine di garantire la massima applicazione della Convenzione ad un numero indefinito di beni di interesse universale.

Di recente la stessa nozione di “beni culturali” ha subito un’evoluzione grazie all’approvazione di due nuovi strumenti convenzionali sempre a cura dell’UNESCO, quali la Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale del 2003 e la Convenzione sulla protezione e la promozione delle diversità di espressioni culturali del 2005, che hanno ampliato la nozione di “bene culturale” da salvaguardare ben oltre il concetto tradizionale. Queste si prefiggono infatti, di tutelare le espressioni culturali viventi e prevalentemente immateriali che non erano state prese in considerazione dalle convenzioni precedenti allo scopo di preservare anche la diversità delle espressioni culturali.

---

<sup>114</sup> Si pensi a titolo esemplificativo agli esempi forniti nell’art. 1 della Convenzione alle lettere i), ii) e iii), e precisamente alla lettera (i) sites, structures, buildings, artefacts and human remains, together with their archaeological and natural context; alla lettera (ii) vessels, aircraft, other vehicles or any part thereof, their cargo or other contents, together with their archaeological and natural context; and (iii) objects of prehistoric character.

Tornando alla Convenzione UNESCO sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo del 2001 è indubbio che ad essa vada il merito di aver dotato tali beni di una precisa ed autonoma qualificazione. L'art. 1<sup>115</sup> del testo del trattato, rubricato appunto, *Definitions*, fa riferimento a “*tutte le tracce dell'esistenza umana che presentano un carattere culturale, storico o archeologico che sono sommersi, parzialmente o totalmente, periodicamente o in maniera permanente, da almeno 100 anni*”. Altro aspetto - che però merita una trattazione autonoma come si dirà a breve - è quello relativo all'importanza “culturale” che un oggetto di valore artistico deve avere per essere destinatario di una protezione internazionale.

Ad ogni modo l'ampiezza della definizione voluta in sede UNESCO fa sì che l'ambito oggettivo di tutela garantita dal diritto internazionale convenzionale sia tale da contenere non solo i capolavori riconosciuti e ammirati universalmente, ma anche tutti

---

<sup>115</sup> Article 1 – Definitions For the purposes of this Convention: 1. (a) “Underwater cultural heritage” means all traces of human existence having a cultural, historical or archaeological character which have been partially or totally under water, periodically or continuously, for at least 100 years such as: (i) sites, structures, buildings, artefacts and human remains, together with their archaeological and natural context; (ii) vessels, aircraft, other vehicles or any part thereof, their cargo or other contents, together with their archaeological and natural context; and (iii) objects of prehistoric character. (b) Pipelines and cables placed on the seabed shall not be considered as underwater cultural heritage. (c) Installations other than pipelines and cables, placed on the seabed and still in use, shall not be considered as underwater cultural heritage. 2. (a) “States Parties” means States which have consented to be bound by this Convention and for which this Convention is in force. (b) This Convention applies *mutatis mutandis* to those territories referred to in Article 26, paragraph 2(b), which become Parties to this Convention in accordance with the conditions set out in that paragraph, and to that extent “States Parties” refers to those territories. 3. “UNESCO” means the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. 4. “Director-General” means the Director-General of UNESCO. 5. “Area” means the seabed and ocean floor and subsoil thereof, beyond the limits of national jurisdiction. 6. “Activities directed at underwater cultural heritage” means activities having underwater cultural heritage as their primary object and which may, directly or indirectly, physically disturb or otherwise damage underwater cultural heritage. 7. “Activities incidentally affecting underwater cultural heritage” means activities which, despite not having underwater cultural heritage as their primary object or one of their objects, may physically disturb or otherwise damage underwater cultural heritage. 8. “State vessels and aircraft” means warships, and other vessels or aircraft that were owned or operated by a State and used, at the time of sinking, only for government non-commercial purposes, that are identified as such and that meet the definition of underwater cultural heritage. 9. “Rules” means the Rules concerning activities directed at underwater cultural heritage, as referred to in Article 33 of this Convention.



quegli oggetti che – per usare un’espressione nota del legislatore italiano – costituiscono una “*testimonianza materiale avente valore di civiltà*”<sup>116</sup>.

## **5. Il contenuto della Convenzione**

Il testo finale della Convenzione UNESCO del 2001 sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo, come si è già più volte affermato, ha contribuito in modo sostanziale a colmare quelle lacune esistenti in materia nel sistema giuridico internazionale previgente sino ad allora affidato a singole disposizioni della Convenzione di Montego Bay.

L’ambito di applicazione in cui oggi opera la Convenzione di Parigi, che ha avuto il grande merito di ridimensionare fortemente il valore dell’antica regola della libertà dei mari, è in effetti molto vasto; pur risultando il prodotto di numerosi compromessi tra posizioni ed interessi divergenti, essa offre un sistema efficace di protezione. La Convenzione si occupa infatti, di regolare in modo chiaro tutte quelle attività direttamente rivolte alla tutela prima ed alla conservazione poi del patrimonio sommerso e recuperato, garantendo in questo modo uno standard di protezione molto elevato e non più limitato alla sola fase appunto, del rinvenimento.

Redatta nelle sei lingue ufficiali delle Nazioni Unite, la Convenzione si compone di 35 articoli introdotti da un Preambolo, cui fa seguito un Allegato intitolato “*Rules Concerning Activities Directed at Underwater Cultural Heritage*”, composto a sua volta da 36 norme concernenti l’archeologia subacquea<sup>117</sup>, che ai sensi dell’art. 33 della Convenzione ne costituisce parte integrante. Gli obiettivi prefissi nel testo del

---

<sup>116</sup> Dichiarazione XXXIX, Commissione Franceschini, in *Riv. trim. Dir. pubbl.*, 1966, p. 119.

<sup>117</sup> In generale sul contenuto della Convenzione UNESCO 2001 cfr. M. White, *Draft Convention on the Protection of Underwater Cultural Heritage: A Critical Analysis*, intervento al seminario “*The protection of the UCH*”, The University of Queensland, The Centre for Maritime Law, 27 Settembre 2001; V. Mainetti, *The 2001 UNESCO Convention on the Protection of the UCH: A Commentary*, paper presented for the course *The International Law for the Sea*, Graduate Institute of International Studies, Ginevra, 2001-2002; P.J. O’Keefe, op. cit. pag. 27 e ss; G. Carducci, *The expanding protection* cit. pag. 140; T. Scovazzi, *The 2001...*, in G. Camarda & T. Scovazzi op. cit. pag. 113; G. Carducci, *La Convenzione UNESCO* cit., pag. 53; G. Carducci, *New developments in the Law of the Sea: the UNESCO Convention on the Protection of the UCH*, in *AJIL*, 2002, pag. 419; C. Forrest, *A New International Regime for the Protection of the UCH*, in *ILM*, 2002, pag. 37; S. Dromgoole, *2001 UNESCO Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage: Process*, intervento al 5th World Archaeological Congress, Catholic University of America, Washington D.C.; 21-26 June 2003.

trattato in parola sono infatti, perseguiti e garantiti soprattutto grazie ai principi enunciati nell'Allegato, che gode di forza autonoma vincolante nei confronti delle Parti stesse, tanto che molti Stati si sono dichiarati disposti a darvi applicazione su base volontaria, indipendentemente cioè dalla ratifica della Convenzione. Anche per questa ragione l'Allegato è considerato uno dei risultati più considerevoli ottenuti in materia, poiché ha determinato la possibilità del diffondersi di una prassi consuetudinaria tra gli Stati, finendo per diventare un modello di riferimento per quelle legislazioni nazionali ancora sprovviste di una normativa di settore in materia. In quest'ottica, l'Allegato rappresenta uno strumento di armonizzazione e di raccordo delle normative nazionali del settore.

È interessante notare come oltre agli Stati, anche alcune persone giuridiche residenti in uno Stato, come è accaduto per l'impresa statunitense *Odyssey Marine Exploration* (società di *salvage* tra quelle maggiormente impiegate nella ricerca di relitti sommersi) hanno dichiarato di voler dare applicazione volontaria ai principi dell'Allegato. A dire il vero sembrerebbe<sup>118</sup> che l'obiettivo in alcuni di questi casi non sia tanto connesso ad una volontà di rispettare una prassi archeologica corretta, quanto piuttosto quello di tutelarsi da eventuali sanzioni. Ma l'importanza dell'Allegato sta anche nel fatto di costituire un modello di riferimento per le legislazioni nazionali molto spesso carenti di un regime normativo adeguato e prive di meccanismi di repressione nei confronti dei cd. cacciatori di tesori.

Nel tentativo di sviluppare e di offrire un'analisi completa della disciplina posta a tutela del patrimonio subacqueo dalla Convenzione UNESCO si rendono necessarie alcune ulteriori osservazioni circa il suo contenuto.

In primo luogo, occorre delimitare l'ambito di applicazione *ratione materiae* della Convenzione stessa, tenendo conto della particolare ampiezza del suo oggetto (visto che non si riferisce ai soli relitti "abbandonati", ma anche a relitti di navi militari<sup>119</sup>). Per un'analisi coerente e completa è perciò preliminare un'analisi dell'articolo 1 della Convenzione<sup>120</sup>, già menzionato, e che è rubricato "*Definitions*". La Convenzione qualifica in modo piuttosto preciso la nozione di patrimonio culturale subacqueo.

---

<sup>118</sup> Come è stato opportunamente osservato da G. Stemm, *Where do we go from here?*, in *UM*, Nov – Dec. 2001, p.3.

<sup>119</sup> Seppure con regime parzialmente diverso da quello generale. Per quest'aspetto si rimanda al par 4, del Capitolo V.

<sup>120</sup> La definizione di cui all'art. 1 riprende quasi integralmente quella già formulata nel progetto dell'ILA e dal progetto del Consiglio d'Europa del 1985, mentre risulta nettamente più precisa sia rispetto alla CNUDM (che menzionava esclusivamente "oggetti storici ed archeologici", senza alcuna

Evidentemente, come si è poc'anzi anticipato, la definizione sviluppata nell'art. 1 risulta più precisa rispetto a quella adottata nel previgente regime convenzionale, sebbene alla sua stessa stregua, non preveda un'elencazione esaustiva o tassativa. Tuttavia sarebbe erroneo limitare l'applicazione della Convenzione UNESCO alla sola tutela del patrimonio culturale solo fintanto e intanto che esso risulti sommerso, escludendo automaticamente la fase successiva (ed eventuale) della rimozione dal fondo. Tanto è vero che nel testo della Convenzione sono previste specifiche norme di carattere materiale volte a regolare proprio la fase successiva del recupero dal fondo marino, al fine di offrire una tendenziale uniformità tra gli ordinamenti degli Stati contraenti che devono garantirne la conservazione nel lungo periodo<sup>121</sup>. Ebbene, i criteri individuati dalla Convenzione al fine di determinare quali tra i beni effettivamente localizzati sul fondo del mare possano rientrare tra quelli oggetto di protezione vi è quello che postula la necessità di un evidente collegamento dell'oggetto con l'esistenza umana accompagnato dal criterio di natura temporale, secondo cui il bene deve trovarsi parzialmente o del tutto sommerso da almeno cento anni. Durante la fase della negoziazione furono espressi molti dubbi su quale dovesse essere l'ampiezza di tale lasso di tempo, atteso l'interesse manifestato da parte di molti Stati a fissare come termine un periodo minimo pari a cinquant'anni. Tale soluzione fu respinta non tanto per ragioni di ordine tecnico o scientifico, quanto piuttosto per motivi di opportunità politica e per ragioni di carattere amministrativo, per facilitare in altre parole l'applicazione da parte delle legislazioni nazionali della disciplina convenzionale<sup>122</sup>, unificando così il sentire comune sia delle norme nazionali sui beni culturali, sia quelle internazionali già esistenti.

Con riferimento invece, alla "qualificazione" vera e propria del patrimonio sommerso l'articolo 1 della Convenzione adotta l'espressione "*all traces of human existence having a cultural, historical or archaeological character*". La definizione utilizzata

---

ulteriore precisazione) che alla Convenzione europea sul patrimonio archeologico della Valletta. Mentre, si distingue profondamente da altre definizioni elaborate da alcuni autori, come M. Frigo, in *La protezione dei beni culturali nel diritto internazionale*, Milano, 1986, pag. 25 e ss., da quelle di stampo tipicamente nazionale, come quella australiana, quella inglese o quella statunitense, le quali si limitano rispettivamente alla tutela di "historic shipwrecks", "wrecks" ed "abandoned shipwrecks", o ancora da quelle realizzate sul piano internazionale, se si pensa alla differenza con la Convenzione UNESCO del 1970, che si limitava alla sola tutela dei beni mobili, e con quella del 1972, che invece tutelava solo i beni immobili.

<sup>121</sup> Art. 2, par. 6.

<sup>122</sup> Tanto è vero che non possono essere inclusi nel novero dei beni oggetto della tutela dell'UNESCO i beni risalenti alla seconda Guerra mondiale.

può essere compresa però, solo se inquadrata alla luce dei contrasti sorti in seno alla Conferenza<sup>123</sup> che riflettevano i diversi approcci nazionali in materia di gestione e protezione del patrimonio. In particolare le tesi espresse in quella sede furono due. La prima, fortemente sostenuta dagli archeologi presenti in sede di negoziato, suggeriva l'adozione di una c.d. *blanket protection*, ovvero di una protezione globale di tutto il patrimonio sommerso, per cui la definizione dei beni tutelabili doveva necessariamente essere generica e priva di ulteriori qualifiche.

La seconda teoria viceversa, era favorevole all'inserimento di un preciso "*criterio di significatività culturale, storica o archeologica*"<sup>124</sup> suscettibile di restringere l'ambito di applicazione della Convenzione. I sostenitori di tale teoria, manifestando le difficoltà conseguenti ad una tutela troppo estesa o indiscriminata, sottolineavano la necessità di concentrare i finanziamenti pubblici limitandoli ai soli reperti o siti "veramente meritevoli di protezione" onde evitare di farvi rientrare beni semplicemente sommersi da un secolo, ma privi di qualsivoglia valore.

I sostenitori della cd. *blanket protection* invece, lamentavano il carattere estremamente aleatorio e fortemente soggettivo di un giudizio di significatività storica ed archeologica condotto dalle autorità preposte ad applicare la Convenzione, non necessariamente dotate delle competenze necessarie<sup>125</sup>. Il compromesso tra queste due posizioni fu trovato nella preferenza del termine "*character*" ritenuto più idoneo di "*significance*". Fu sostenuto invero, che il criterio della significatività avrebbe finito per fondarsi su di un giudizio soggettivo ed imprevedibile negando così valore all'obiettivo di garantire una vasta protezione del patrimonio<sup>126</sup>. Buona parte della dottrina<sup>127</sup> propende inoltre, per un'interpretazione "*in buona fede*" dell'articolo 1.1, secondo cui sarebbe ragionevole escludere dal novero dei beni di cui all'art. 1 tutti quegli oggetti non classificabili come "reperti culturali". Ciò soprattutto in ragione del diverso impianto su cui si basava la Convenzione UNESCO del 1972 sul patrimonio

---

<sup>123</sup> In verità, il dibattito circa la qualificazione da offrire dell'espressione "*all traces of human existence having a cultural, historical or archaeological character*" era sorto già all'epoca del progetto di Convenzione del Consiglio d'Europa del 1985.

<sup>124</sup> Tesi difesa da U.S.A e Regno Unito; in tal senso White, *Draft Convention on the Protection of Underwater Cultural Heritage: A critical analysis*, intervento al seminario "*The protection of UCH*", University of Queensland, The Centre for Maritime Law, 27 September 2001, pag. 4; C. Ruiz, *Decisive times for Underwater Archaeology: Who Owns the Watery Past?*, in *The Art Newspaper*, September 2000; G. Stemm, op.cit.

<sup>125</sup> In tal senso G. Henderson, *Significant Assessment or Blanket Protection?*, in *Int. J.N.A.*, 2001, pag.3.

<sup>126</sup> G. Carducci, *La Convenzione...* op. cit. pag. 65.

<sup>127</sup> R. Garabello, op. cit. pag. 92; contra D.J. Bederman, *The Unesco Draft Convention on UCH: a Critique and Counter-Proposal*, in *JMLC*, 1998, pag. 334.

mondiale, che tutelava invece, espressamente ed esclusivamente il patrimonio culturale o naturale di “*outstanding universal value*”, che limitava di fatto la protezione supplementare alle sole categorie “speciali” di beni indicati nella Lista (come si è già avuto modo di chiarire nel primo capitolo).

Altra questione spinosa affrontata nel corso della negoziazione fu quella relativa alla nozione di “abbandono” del patrimonio archeologico sottomarino. Il progetto di Convenzione UNESCO del 1998, riprendendo integralmente su questo aspetto quello dell’ILA, limitava infatti, il proprio campo di applicazione al solo patrimonio “abbandonato”, distinguendo due ipotesi di abbandono. Il caso in cui la tecnologia permetta il recupero e trascorsi 25 anni a seguito dei quali il proprietario non ha fatto tentativi di tornare in possesso del bene, questo si ritenga abbandonato; ed il caso in cui, non essendo la tecnologia ancora in grado di permetterne il rinvenimento, l’abbandono verrà computato trascorsi 50 anni dall’ultima volta in cui il proprietario ha asserito i propri diritti sul bene. Tale distinzione era stata motivata dall’ILA in considerazione dell’estrema difficoltà di conferire un significato univoco al termine “abbandono”, essendo questo un concetto giuridico suscettibile di interpretazioni diverse a seconda degli ordinamenti giuridici nazionali. Questa definizione presentava peraltro, non poche difficoltà interpretative: non era chiaro se essa facesse riferimento all’abbandono del bene nel senso del suo “possesso fisico”, piuttosto che della vera e propria “proprietà” dello stesso e se il riferimento “all’ultima dichiarazione di interesse” da parte del proprietario dovesse implicare una dichiarazione pubblica.

Quella parte della dottrina favorevole al mantenimento della *salvage law* e della *law of finds* anche all’interno della nuova Convenzione sul patrimonio culturale sommerso faceva notare come l’UNESCO, accettando come intervallo di tempo bastevole ai fini dell’estensione della tutela quello 25 o di 50 anni al fine di qualificare un certo oggetto come abbandonato, avrebbe finito per assumere un criterio del incompatibile con il diritto marittimo preesistente (in quanto tale regime si sarebbe tramutato in una vera e propria forma di espropriazione in assenza di indennizzo<sup>128</sup>!). L’intervallo di tempo di 25 o di 50 anni veniva considerato infatti, troppo breve, tenuto conto di un precedente giurisprudenziale<sup>129</sup> secondo cui “*il titolo era stato riconosciuto centotrentacinque anni dopo l’affondamento della nave in capo alla compagnia di assicurazione, che*

---

<sup>128</sup> D.J. Bederman, op. cit. pag 338.

<sup>129</sup> Ci riferiamo al caso della *Central America*, nave affondata nel 1857 al largo delle coste della Carolina del Sud: *Columbus-America Discovery Group vs. Atlantic Mutual Insurance Co.* ( 974 F.2d 450 (4th Cir.1992), cert. denied ).

*pure non aveva fatto nulla per recuperare il relitto*”. In questo modo la definizione elaborata dell’UNESCO avrebbe finito col ribaltare il regime preesistente: alla presunzione di mantenimento della proprietà si sarebbe sostituita una presunzione di abbandono.

Nel tentativo di ricostruire una disciplina più opportuna alcuni autori<sup>130</sup>, ravvisando la mancanza nel diritto internazionale di principi generali consolidati in materia, hanno fatto riferimento al quadro giuridico statunitense che risulta essere uno dei pochi, se non l’unico, ad aver approfondito la questione sia da un punto di vista normativo che giurisprudenziale, proprio con riferimento ai relitti storici. Si tratta dell’*Abandoned Shipwreck Act* del 1987, con cui gli Stati Uniti hanno disciplinato il sistema dei relitti abbandonati definendoli come quelli che “*have been deserted and to which the owner has relinquished ownership rights with no retention*”<sup>131</sup>, con la precisazione che “*abandoned shipwreck means any shipwreckt which title voluntarily has been given up by the owner with the intent of never claiming a right or interest in the future and without vesting ownership in any other person [...]*”. I requisiti dell’abbandono dedotti in questa normativa corrispondono dunque, alla perdita del possesso fisico del bene e all’abbandono esplicito dei diritti di proprietà, lasciando invece, irrisolta la problematica connessa alla disciplina applicabile ai relitti secolari. Anche a tal proposito però, la giurisprudenza statunitense si è evoluta: mentre in un primo tempo si riteneva che si potesse applicare ad essi un concetto di abbandono implicito dipendente dal mero passaggio di tempo e dall’assenza di rivendicazioni del titolo, in seguito il fattore temporale ha perso rilevanza, soprattutto a seguito del progresso tecnologico che ha reso possibile il recupero di relitti ritenuti prima irraggiungibili. Anche la normativa statunitense presentava però, un punto debole: è accaduto spesso che i *salvors* abbiano eluso la normativa e aggirato la sua applicazione dimostrando che il relitto non era stato abbandonato, al fine di ottenere la ricompensa per il recupero del relitto stesso<sup>132</sup>. Ebbene, il medesimo rischio avrebbe potuto ripetersi nel quadro della Convenzione UNESCO: per questa ragione si decise di renderla applicabile a tutto il patrimonio sommerso indipendentemente dal regime giuridico della proprietà. Soluzione questa preferibile dato che l’avanzamento costante della tecnologia moderna avrebbe determinato una riduzione dell’intervallo di tempo

---

<sup>130</sup> R. Garabello, op. cit. pag. 95

<sup>131</sup> USC/2101(b).

<sup>132</sup> Sulla falle della normativa statunitense P. Fletcher-Tomenius, P.J. O’Keefe, M. Williams, *Salvor in Possession: Friend or Foe to Marine Archaeology?*, in *IJCP*, 2000, pag.

intercorrente tra il momento del recupero e la possibilità di rivendicazioni di titoli di proprietà, fino a far confluire tutti i beni sommersi sotto la disciplina dell'abbandono, e quindi della *law of salvage* e *law of finds*, in base alle quali il primo soggetto che ritrova un bene abbandonato ne diventa proprietario!

Procedendo nell'analisi del contenuto della Convenzione, è d'obbligo il riferimento all'articolo 2<sup>133</sup> che ne definisce gli obiettivi ed i principi di carattere generale. Mentre nel primo comma viene rimarcato il fine ultimo della Convenzione, ovvero assicurare e rafforzare la protezione sul piano della cooperazione internazionale del patrimonio culturale subacqueo, nei commi successivi vengono definiti gli strumenti principali attraverso cui realizzare tali obiettivi.

Particolare pregio assume il principio della “*preservazione del patrimonio culturale sommerso a favore dell'umanità*” enunciato nel par. 3 dell'art. 2 che sembra echeggiare l'art. 149 CNUDM, con la differenza che, mentre tale articolo faceva riferimento esclusivo ai beni rinvenuti nell'Area internazionale dei fondi marini, la Convenzione del 2001 non distingue tra le diverse aree marine, rendendo quindi, il principio *de qua* applicabile in via generale indipendentemente dalla localizzazione materiale dell'oggetto o del sito archeologico<sup>134</sup>. Ciò comporta che tra i soggetti

---

<sup>133</sup> Article 2 – Objectives and general principles

1. This Convention aims to ensure and strengthen the protection of underwater cultural heritage. 2. States Parties shall cooperate in the protection of underwater cultural heritage. 3. States Parties shall preserve underwater cultural heritage for the benefit of humanity in conformity with the provisions of this Convention. 4. States Parties shall, individually or jointly as appropriate, take all appropriate measures in conformity with this Convention and with international law that are necessary to protect underwater cultural heritage, using for this purpose the best practicable means at their disposal and in accordance with their capabilities. 5. The preservation in situ of underwater cultural heritage shall be considered as the first option before allowing or engaging in any activities directed at this heritage. 6. Recovered underwater cultural heritage shall be deposited, conserved and managed in a manner that ensures its long-term preservation. 7. Underwater cultural heritage shall not be commercially exploited. 8. Consistent with State practice and international law, including the United Nations Convention on the Law of the Sea, nothing in this Convention shall be interpreted as modifying the rules of international law and State practice pertaining to sovereign immunities, nor any State's rights with respect to its State vessels and aircraft. 9. States Parties shall ensure that proper respect is given to all human remains located in maritime waters. 10. Responsible non-intrusive access to observe or document in situ underwater cultural heritage shall be encouraged to create public awareness, appreciation, and protection of the heritage except where such access is incompatible with its protection and management. 11. No act or activity undertaken on the basis of this Convention shall constitute grounds for claiming, contending or disputing any claim to national sovereignty or jurisdiction.

<sup>134</sup> Sul concetto di “umanità” presente nella Convenzione UNESCO 2001 e sul suo uso, L. Savadogo, *La Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique* (2 Novembre 2001), in RGDIP, 2003, pag. 31 e 45; R. Ago, *Humanité et droit International: mélanges René-Jean Dupuy*, Parigi 1991; R.J. Dupuy, *L'humanité dans l'imaginaire des nations*, Parigi, 1991.

beneficiari della protezione del patrimonio culturale sono incorporate anche le generazioni future; in questo modo è sottratto qualsiasi spazio agli interessi di natura privatistica tutelati dalla *salvage law* e dalla *law of finds*, la cui applicazione resta vincolata e condizionata in modo rigoroso ai principi della Convenzione in virtù del prevalente interesse alla fruizione pubblica di detti beni.

Tra i più importanti principi ulteriormente sanciti dalla Convenzione UNESCO e meglio descritti e regolati nell'Allegato, si deve far riferimento a quello relativo all'obbligo della preservazione *in situ* del patrimonio culturale sommerso come opzione preferenziale e al divieto di sfruttamento commerciale del patrimonio culturale subacqueo.

La preferenza per la conservazione *in situ*<sup>135</sup> del patrimonio culturale rinvenuto sul fondo dei mari si motiva con la volontà di rispettare il contesto storico-scientifico dell'ambito in cui si trova il bene culturale; l'acqua infatti, anche in base alle metodologie di archeologia subacquea più recenti, è in grado di conservare tale bene in una sorta di "capsula temporale" che ne conserva meglio le caratteristiche più peculiari. È stato affermato<sup>136</sup> in proposito che, il principio della conservazione *in situ* è una traduzione archeologica del più noto "principio di precauzione" emerso nel diritto internazionale dell'ambiente: a fronte dell'incertezza circa le conseguenze di una rimozione dell'oggetto archeologico sommerso, è preferibile una gestione cauta, basata sullo studio e sulla migliore gestione del reperto nel suo ambiente naturale.

Da un punto di vista strettamente giuridico questo principio valuta la protezione del patrimonio culturale subacqueo *in situ* come l'opzione prioritaria, almeno finché non si autorizzi a determinate condizioni, un intervento sul patrimonio, respingendo così le affermazioni di quanti sostengono che il patrimonio culturale subacqueo sia per definizione in pericolo e per natura suscettibile di deteriorarsi per il solo fatto di essere sommerso. Tale principio, peraltro già consacrato dall'art. 5 lett. d) della Convenzione UNESCO del 1970, presenta tuttavia, delle eccezioni. È espressamente stabilito infatti, che si possa procedere al recupero quando ciò sia giustificato da finalità connesse alla ricerca scientifica e per garantirne la massima e/o definitiva (*ultimate*) protezione del

---

<sup>135</sup> Il principio è richiamato più volte nel testo stesso della Convenzione, oltre che nel Preambolo, anche tra gli obiettivi e i principi generali, ai sensi dell'art. 2, par. 5, infatti, viene stabilito che "the preservation in situ of under water cultural heritage shall be considered as the first option before allowing or engaging in any activities directed at this heritage".

<sup>136</sup> G. Le Gurun, *La métamorphose encore inachevée du statut des biens culturels sous-marins*, Parigi, 2002, pag. 358.



patrimonio<sup>137</sup>. A tal fine è utile precisare che il termine “*ultimate*”<sup>138</sup> adoperato nel testo e contenuto nella Rule 4<sup>139</sup> dell’Allegato, dev’essere interpretato sia nel significato di “definitivo” – ultimo in senso temporale – che in quello di “massimo” – più alto di livello. L’affermazione di questo metodo di conservazione è stato in verità espressione di interessi disparati, ma tutti unitamente tesi ad escludere qualsivoglia utilizzo commerciale del patrimonio culturale subacqueo. Se però, il recepimento della regola della conservazione *in situ* è stata fortemente difesa dagli archeologi presenti in sede di negoziato, è stata invece, radicalmente ostacolata da chi, traendo dal recupero di beni sommersi vantaggi meramente o prevalentemente economici vedeva nella conservazione *in situ* un impedimento al proprio arricchimento (atteso che tale regola preferenziale si pone in netta antitesi con il concetto di recupero dei beni sommersi e soprattutto, con gli interessi commerciali delle società di *salvage*). L’approccio pubblicistico della protezione del patrimonio sommerso si è quindi, scontrato con l’approccio privatistico dei privilegi concessi al ritrovatore del bene sommerso nell’ottica della *salvage law*<sup>140</sup>. Tanto è vero che affermare che un bene archeologico sommerso deve essere prioritariamente conservato *in situ* equivale a negare l’esistenza di uno dei requisiti per l’applicazione della *salvage law*, ovvero la sussistenza di una situazione di pericolo<sup>141</sup>.

Una delle argomentazioni sollevate da quanti viceversa, si opponevano al recepimento del principio della conservazione *in situ* si fondava sul convincimento per cui un relitto esposto in un museo senza alcun dubbio era più al sicuro, dal punto di vista della tutela dei tentativi di saccheggio, che non sui fondali marini. La prassi tuttavia, ha dimostrato come la conservazione *in situ* sia effettivamente un metodo preferibile; questa scelta ha così, conferito alla norma 1.1 dell’Allegato alla Convenzione il grande

---

<sup>137</sup> G. Carducci, *La Convenzione UNESCO* cit., p. 68.

<sup>138</sup> Cfr. Collin’s Dictionary, Webster’s Dictionary e Random House Dictionary.

<sup>139</sup> Rule 4. Activities directed at underwater cultural heritage must use nondestructive techniques and survey methods in preference to recovery of objects. If excavation or recovery is necessary for the purpose of scientific studies or for the ultimate protection of the underwater cultural heritage, the methods and techniques used must be as non-destructive as possible and contribute to the preservation of the remains.

<sup>140</sup> U. Leanza, *Le patrimoine culturel sous-marin de la Méditerranée*, in G. Cataldi (sous la direction de), *La Méditerranée et le droit de la mer à l’aube du 21ème siècle*, Bruxelles, 2002, pag. 149.

<sup>141</sup> Tra gli altri, P. Fletcher – Tomenius, P.J. O’Keefe, M. Williams, op. cit. p. 263 e ss. Contra, si veda United Nations Conventions Threatens American Business and Undermines Shipwreck Preservation, <http://www.imadigest.com/fact6-00.html> (20 maggio 2002) e Blatt, SOS (Save our ship)! Can the UNESCO 1999 Draft Convention on treatment of underwater cultural do any better? In Emory International Law Review, 2000, p. 1632.

pregio di colmare il vuoto giuridico internazionale preesistente alla sua approvazione circa la preservazione del patrimonio sommerso per la quale sino ad allora non esistevano standard vincolanti.

Altra regola fondamentale contenuta nell'Allegato concerne il divieto di commercializzazione dei beni del patrimonio archeologico sottomarino (Rule 2)<sup>142</sup>, la cui importanza viene già in rilievo nei Considerando del Preambolo<sup>143</sup>. Anche la redazione di tale regola ha incontrato non pochi ostacoli<sup>144</sup>: la difficoltà principale si ebbe nel determinare quale fosse la linea di confine tra ciò che costituisce “sfruttamento commerciale” e cosa non lo sia. Secondo alcuni autori alla luce della Convenzione la linea di demarcazione tra operazioni commerciali lecite ed illecite<sup>145</sup> dovrebbe essere rappresentata da quelle iniziative che, oltre ad avere finalità commerciali, presentano il requisito di alterare, disturbare o danneggiare un sito sommerso, con esclusione quindi, di tutte quelle che non hanno effetti fisici diretti sul patrimonio. Ed infatti, mentre è possibile ammettere in virtù di quanto previsto dalla Regola n. 2 la fornitura di servizi archeologici professionali nel quadro di progetti di

---

<sup>142</sup> T. Scovazzi, *The entry into force*, cit.

<sup>143</sup> R. Garabello, op. cit. pag 107, nota (167).

<sup>144</sup> Come detto, per la stesura di questa regola si ebbero non pochi ostacoli in sede di negoziati, soprattutto a causa delle resistenze opposte dai sostenitori della *salvage law*, quindi degli Stati che ne ammettono l'applicazione in materia di beni archeologici. Sul punto, C. Forrest, *New Laws for the Millennium- Archaeology AND Salvage?* Intervento al 4th World Archaeological Congress, University of Cape Town, 10- 14 January 1999, <http://www.wac.uct.ac.za/wac4/symposia/s032.asp> (20 Marzo 2002 ), in part. pag. 3. In particolare, il Regno Unito avanzò all'epoca dei negoziati una proposta di modifica, in base alla quale doveva prevedersi la possibilità per gli Stati di derogare al divieto di transazioni commerciali, così da premettere la ricompensa (reward) per i beni recuperati secondo le disposizioni dell'Allegato – ovvero secondo altri delegati in base alle regole professionali applicate dai musei. Tale proposta, interpretata da molti come una sorta di legittimazione dei “cacciatori di tesori”, fu pertanto bocciata. R. Garabello, op. cit. pag. 107 - 108

<sup>145</sup> Sulle problematiche connesse al traffico illecito dei beni culturali sommersi, M. Pedini, *Traffico illecito dei beni archeologici subacquei*, in G. Vedovato e L.V. Borrelli, (a cura di), *La tutela del patrimonio archeologico subacqueo*, Centro universitario europeo per i beni culturali di Ravello, Roma, 1995, pagg. 21 e segg. Per ricostruire la portata del fenomeno dei traffici illeciti di beni culturali in Italia, si pensi che, nel quinquennio 1992-1996, sono stati recuperati dai carabinieri 131.000 reperti archeologici di provenienza furtiva, con un mercato clandestino che smuove circa 300 miliardi l'anno. La c.d. guerra archeologica nel Mediterraneo è ridiventata di estrema attualità a seguito delle notizie, riportate ampiamente dalla stampa, delle battute di «pesca ai tesori dell'antichità» organizzate da Robert Ballard, ricercatore americano, di navi inabissate, che gira i mari a bordo del super sottomarino nucleare n. 1. Cfr. «Il Corriere della Sera» del 2 agosto 1997; «l'Unità» del 2 agosto 1997. È proprio sotto la spinta di simili eventi che numerosi archeologi e giuristi, nonché numerosi Stati membri hanno sollecitato l'UNESCO a promuovere la stipulazione di una Convenzione internazionale al fine di proteggere questi immensi tesori sommersi. Cfr. *Sources UNESCO n. 87. Février 1997*, pagg. 7 e segg. e 10 e segg.; nonché *Rapport du directeur général sur les résultats de la reunion d'experts concernant l'élaboration d'un instrument international pour la protection du patrimoine culturel subaquatique (151 EX/10 et Add. et 151 EX/51 et Corr.)*.

ricerca condotti in conformità con la Convenzione, è vietata invece, la vendita di reperti provenienti da un sito sottomarino non scavato secondo principi archeologici e al solo scopo di trarne profitto personale (seppure – occorre dirlo - la dottrina ha chiarito che sono ammissibili anche altre operazioni<sup>146</sup> che, seppur commerciali non abbiano scopo di lucro).

Una potenziale insidia per la tutela del patrimonio sommerso, nonostante l'affermazione del divieto di commercializzazione, pare nascondersi però, nel compromesso raggiunto in sede UNESCO circa la cd. *admiralty law*. Malgrado nel corso dei negoziati fosse stato unanimemente condiviso l'obiettivo generale di protezione del patrimonio culturale subacqueo indipendentemente dalla localizzazione dell'oggetto o del sito, le divergenze di posizioni tra alcune delegazioni circa l'ammissione o meno degli istituti della *salvage law* e della *law of finds*, entrambi di derivazione anglosassone, rischiò di bloccare l'intero negoziato.

La *salvage law* affonda le sue radici addirittura intorno al 3000 a.C.<sup>147</sup>: essa fu codificata nel Codice di Rodi (*Lex Rodia*) del 900 a. C.<sup>148</sup> e recepita poi nel 1800 dalla giurisprudenza statunitense e da tre Convenzioni<sup>149</sup>, due di Bruxelles - quella del 1919 e quella 1938<sup>150</sup> - e dalla più recente Convenzione Internazionale di Londra sul Salvage del 1989<sup>151</sup>. Più precisamente, il *salvage* rappresenta una “prestazione di soccorso volontariamente resa in favore della proprietà privata minacciata in mare da

---

<sup>146</sup> Quali ad esempio l'organizzazione di visite turistiche ai siti, la realizzazione di film su relitti particolarmente importanti ecc.

<sup>147</sup> C. Forrest, *New Laws for the Millennium- Archaeology AND Salvage?* Intervento al 4th World Archaeological Congress, University of Cape Town, 10- 14 January 1999, <http://www.wac.uct.ac.za/wac4/symposia/s032.asp> (20 Marzo 2002 ), in part. pag. 3.

<sup>148</sup> Sulle origini del *salvage law*, cfr. T.J. Schoebaum, *Admiralty and Maritime Law*, St. Paul, 1994, pag. 782; D.P. Larsen, *Ownership of Historic Shipwreck in U.S. Law*, in *IJMCL*, 1994, pag. 31; G. Brice, *Maritime Law of Salvage*, 3th ed., London, 2000.; G. Purpure, *Ius naufragii, sylai e lex Rodia. Genesi delle consuetudini maritime mediterranee*, convegno *La protezione del patrimonio culturale sottomarino* (Milano, 6 Marzo 2002), secondo cui la *law of salvage*, così come oggi applicata nei confronti dei relitti storici, non troverebbe il suo fondamento storico nella *Lex Rodia* bensì nell' *jus naufragii*, il quale, a differenza della prima, permette di impadronirsi di beni abbandonati dal nemico.

<sup>149</sup> G. Carducci, *La Convenzione UNESCO* cit. pag. 71

<sup>150</sup> Quest'ultima mai ratificata

<sup>151</sup> Londra, 28 Aprile 1989, in vigore dal 14 Luglio 1996, IMO doc. Leg./Conf. 7/27, 2 May 1989, ristampata in *IJECL*, vol. 4, 1989, pag. 300. Sulla Convenzione Kerr, *The International Convention on Salvage 1989- How it Come to Be*, in *ICLQ*, 1990, pag. 530.

una situazione di manifesto pericolo e che, in caso di successo delle operazioni, fa sorgere in capo al *salvor* un diritto alla ricompensa”<sup>152</sup>.

La *law of finds* - che si applica non solo ai beni sommersi, ma anche a quelli situati sulla terraferma - attribuisce invece, al ritrovatore un diritto di “invenzione” sulla cosa ritrovata di cui entra in possesso per effetto dell’abbandono da parte del proprietario<sup>153</sup>. In altre parole, con la seconda al soggetto che prende per primo pieno possesso del bene viene aggiudicato un titolo di proprietà, con la prima invece, il titolo rimane al proprietario originario, mentre al *salvor* viene garantita una ricompensa in denaro. L’obiettivo della *salvage law* consisteva in pratica, nel fornire un incentivo al recupero di beni situati in mare verso il pagamento di un corrispettivo, subordinando il compenso a tre condizioni: in primo luogo doveva esistere un reale pericolo di distruzione del bene; in secondo luogo il recupero non doveva fondarsi su alcun accordo o obbligo pregresso; ed in ultima analisi, il *salvor* doveva garantire il recupero con successo dell’intera proprietà o di parte di essa. Limitatamente allo stato di pericolo in cui doveva versare il bene archeologico occorre però, fare qualche ulteriore precisazione. Sarebbe un controsenso affermare l’esistenza di uno stato di pericolo di un bene che si trova sommerso da chissà quanti anni; dovrebbe piuttosto essere considerata una minaccia per il patrimonio la rimozione della vestigia dall’ambiente circostante! Le illogiche motivazioni addotte al fine di garantire gli interessi delle società private si fondavano in effetti sulle mire prettamente ed esclusivamente economiche; anche in base ad una rassegna giurisprudenziale<sup>154</sup> è evidente che il requisito del pericolo marino tale da giustificare la rimozione dal fondo del patrimonio sommerso sia stato l’effetto di un adattamento ad esigenze materiali, per cui il concetto di pericolo – fin troppo esteso – è diventato col tempo uno scudo per la difesa del *treasure salvage*.

Viceversa, affinché si possa parlare di *law of finds* occorre la dimostrazione che il bene sia stato effettivamente abbandonato<sup>155</sup> e che il *finder* dimostri di avere un controllo sul bene<sup>156</sup> (cd. principio anglosassone per cui “*finders, keepers!*”).

---

<sup>152</sup> G. Scalese, *I poteri dello Stato costiero a tutela del patrimonio culturale sommerso nell’ambito della cd. “zona archeologica”*, in *Oltre Montego Bay. Nuove tendenze verso il controllo degli spazi marini adiacenti*, L. Sico (a cura di), Napoli, 2009, p. 148.

<sup>153</sup> Che deve avvenire in ogni caso con cd. *animus delerinquendi*.

<sup>154</sup> Per la cui analisi si rimanda a R. Garabello, op. cit. p. 373 e ss.

<sup>155</sup> E dunque, è necessario che si dimostri che si sia perso un controllo fisico sul bene e che ci fosse tale intenzione da parte del proprietario originario.

In sede di negoziato UNESCO i dubbi circa la possibilità di continuare a prevedere l'applicazione di questi due istituti riguardavano una certa ambiguità teleologica degli stessi, che proprio perché fondati su di una logica fondamentale remunerativa, avrebbero finito con l'incoraggiare una prospettiva commerciale dell'archeologia subacquea in palese contrasto con le finalità espresse nella Convenzione stessa. Con particolare riguardo poi al *salvage* è stata rilevata la evidente contraddizione tra lo stato di pericolo – come condizione necessaria - in cui versa un bene archeologico subacqueo e la priorità della conservazione *in situ* dello stesso. Perplesità della medesima specie erano in verità, già sorte nella stesura del progetto da parte dell'ILA. Nel corso poi delle trattative in sede UNESCO furono prospettate diverse possibilità: si pose il dubbio se escludere del tutto tali istituti, ovvero se ammetterli a condizione di determinati correttivi circa gli effetti giuridici principali. Dopo un iniziale arresto dei negoziati a causa dei contrasti insorti sul punto tra le delegazioni italiana e greca<sup>157</sup> da un lato e quella statunitense<sup>158</sup> dall'altro, trovò accoglimento la seconda soluzione. Su invito del presidente Lund infatti, si diede nuovo vigore al dibattito sino ad arrivare ad un compromesso finale: ai sensi dell'art. 4 della Convenzione la *salvage law* e la *law of finds* sono escluse dall'ambito di applicazione della Convenzione, a meno che il recupero non sia autorizzato dalle Autorità competenti (ovvero di quelle autorità elencate nell'art. 22 della Convenzione), che sia pienamente conforme sia alla Convenzione che all'Allegato e che venga in ogni caso assicurata la massima protezione del patrimonio<sup>159</sup>.

Tuttavia anche questa soluzione accolta nell'art. 4 non è stata immune da critiche: com'è possibile conciliare infatti, l'esigenza di tutela del patrimonio culturale a beneficio dell'intera umanità con la possibilità di riconoscere a soggetti privati la facoltà di trarne vantaggi personali (anche e soprattutto di carattere commerciale)?<sup>160</sup> Ad avviso di chi scrive, si ritiene che il compromesso raggiunto sia dovuto più che ad una logica coerente, all'importanza piuttosto di favorire l'adesione di quanti più Stati possibile onde raggiungere il limite minimo per consentire alla Convenzione di entrare

---

<sup>156</sup> La qual cosa comporta la conoscenza della localizzazione del bene, la capacità di recuperarlo e l'esercizio effettivo di tale capacità.

<sup>157</sup> Dello stesso avviso erano anche l'Egitto, la Francia, l'Iran, il Messico, il Perù, il Portogallo e la Tunisia.

<sup>158</sup> Non si può infatti, sottovalutare la pressione esercitata dalle lobby nei confronti del Governo federale.

<sup>159</sup> Si tratta di condizioni tra loro cumulative.

<sup>160</sup> Così S. Dromgoole, op. cit. p.71.

in vigore. Se poi un contemperamento di tali contrapposti interessi sarà effettivamente possibile senza alcun sacrificio del valore fondamentale e superiore del patrimonio sommerso, questo sarà da verificare.

La Convenzione UNESCO 2001 è inoltre, la prima convenzione “universale” in materia di tutela del patrimonio sommerso. Pur tuttavia essa non incide su accordi già in vigore, né impedisce la firma di nuovi. Il suo articolo 6 infatti, disciplina tale questione sotto il titolo “*Bilateral, Regional or other Multilateral Agreements*”. In base al primo paragrafo dell’articolo 6<sup>161</sup> della Convenzione è concesso agli Stati Parte di sottoscrivere nuovi accordi sulla protezione del patrimonio culturale sommerso a condizione che in essi venga prevista una tutela rafforzata rispetto a quanto garantito nella Convenzione, al fine di autorizzare deroghe mediante l’adozione di normative meno rigorose. In sede di negoziati l’Italia sostenne che nella disposizione di cui all’art. 6 dovessero essere compresi sia gli accordi regionali, come quello sul patrimonio sommerso del Mediterraneo di cui si auspicava la conclusione, sia quelli bilaterali (tra due soli Stati), sia quelli “specifici” riferiti cioè ad un particolare relitto. L’Italia più di altri Stati era infatti, interessata a tali tematiche in vista del futuro accordo già allora in programma tra gli Stati rivieraschi del Mediterraneo: e l’art. 6 si propone esattamente in quest’ottica. Il paragrafo 2<sup>162</sup> dello stesso articolo invece, riguarda la possibilità che Stati non appartenenti alla regione in cui l’oggetto storico o archeologico si trovi possano comunque entrare a far parte dell’accordo regionale in virtù di un legame particolare che lo Stato in questione detiene con l’oggetto, come per esempio un collegamento di origine storica. Questo rappresenta indubbiamente, ad opinione di chi scrive, un problema di non facile ed immediata soluzione. In sede di negoziati diverse furono le posizioni al riguardo, in ragione dei differenti interessi in gioco: da un lato c’erano gli Stati costieri, i quali tendevano naturalmente ad imporre il proprio potere nella determinazione della possibilità di Stati terzi di entrare a far parte dell’accordo, e dall’altro gli Stati che invece, avevano rappresentato in passato grandi potenze marittime, che rivendicavano i relitti sommersi al largo di coste straniere. Una

---

<sup>161</sup> Art. 6.1: “ *States Parties are encouraged to enter into bilateral, regional and other multilateral agreements or develop existing agreements, for the preservation of underwater cultural heritage. All such agreements shall be in full conformity with the provisions of this Convention and shall not dilute its universal character. States may, in such agreements, adopt rules and regulations which would ensure better protection of underwater cultural heritage than those adopted in this Convention.* ”

<sup>162</sup> Art. 6.2: “ *The Parties to such bilateral, regional or other multilateral agreements may invite States with a verifiable link, such as a cultural, historical or archaeological link, to the heritage concerned to join such agreements.* ”

soluzione a nostro avviso maggiormente equilibrata sarebbe stata quella di lasciare alla piena libertà delle due categorie di Stati valutare se entrare o meno in accordo regionale, così come proposto dall'Italia. Si optò invece per questa diversa soluzione in virtù del più generale dovere di cooperazione sancito dall'articolo 2 della Convenzione, che a detta dei redattori limiterebbe l'arbitrio degli Stati costieri. Il terzo paragrafo<sup>163</sup> dello stesso articolo fa infine, riferimento ad accordi già in vigore al momento dell'adozione della Convenzione UNESCO e che non saranno oggetto di alcuna modifica.

---

<sup>163</sup> Art. 6.3: “ *This Convention shall not alter the rights and obligations of States Parties regarding the protection of sunken vassels, arising from other bilateral, regional or multilateral agreements concluded before its adoption, and, in particular, those that are in conformity with the purpose of this Convention.* ”

### ***Capitolo III: Il problema della giurisdizione sulle aree marine: tra la Convenzione di Montego Bay e la Convenzione di Parigi del 2001***

#### ***1. Premessa***

A partire dalla metà del XVII secolo il diritto internazionale marittimo si è sviluppato in base agli stessi principi che regolavano le attività di ordine commerciale, coloniale e militare e che hanno condotto a considerare la navigazione e lo sfruttamento illimitato delle risorse marine come un diritto spettante a tutti, o quasi, gli Stati. Proprio in quell'epoca accadde che si accentuarono tra l'altro, i contrasti tra le Grandi potenze marittime e gli Stati costieri<sup>164</sup>. Tali conflitti, spesso risolti in base a norme di natura prettamente spaziale, riflettevano in realtà gli interessi che i vari Stati costieri e le potenze marittime avanzavano sugli spazi marini; questi contrasti hanno inevitabilmente contribuito in passato (come si è già detto peraltro), all'affermazione dell'antica regola che sanciva l'assoluta libertà dei mari, concepita come criterio assoluto e inderogabile. Ad essa ricorrevano in particolar modo gli Stati costieri che pretendevano di esercitare in questo modo una sovranità assoluta ed esclusiva, cui facevano da corollario il diritto al controllo sulla navigazione marittima, il riconoscimento di un illimitato diritto di inseguimento continuo e un limitato diritto altrui al passaggio inoffensivo.

Solo con la Convenzione di Montego Bay è incominciato il lento processo di frammentazione di quel principio di libertà dei mari, nel tentativo di regolare e soprattutto di limitare il potere assoluto e indiscriminato degli Stati costieri, a fronte anche degli interessi manifestati da quelli sorti dal processo di decolonizzazione.

La CNUDM ha avuto, per certi aspetti, la capacità di cristallizzare nel corpo del suo testo talune regole volte proprio al riequilibrio del rapporto tra il fenomeno di contrazione e quello di estensione delle prerogative statali sui diversi spazi marini. Com'è noto infatti, la sovranità di uno Stato si sviluppa ben oltre il suo territorio inteso come "terraferma", estendendosi anche sugli spazi marini sui quali esercita una vera e propria sovranità. Pertanto, nell'intento di stabilire dei criteri di carattere spaziale e

---

<sup>164</sup> U. Leanza, *Navigazione marittima internazionale e giurisdizione degli Stati costieri nelle acque adiacenti alle coste*, in *Prospettive del diritto del mare all'alba del XXI secolo*, Atti del Convegno Italo – Americano, IILA, 12 – 13 novembre 1998, p. 27.



geografico entro cui fissare dei principi di carattere generale, la comunità internazionale ha cercato di ricostruire un regime giuridico in grado di differenziare proprio le prerogative giurisdizionali degli Stati costieri. È accaduto però, che la prassi degli Stati sia spesso andata oltre le prescrizioni concordate a Montego Bay; in particolare, la dottrina anglosassone<sup>165</sup> ha parlato di una sorta di “*creeping jurisdiction*” degli Stati costieri, ovvero di una “*giurisdizione strisciante o rampante*” che si espande continuamente negli spazi marini ben oltre le previsioni normative.

Orbene, nel presente lavoro s'intende inquadrare il rapporto tra i poteri ed i limiti della sovranità degli Stati sui diversi spazi marini, in un'operazione di costante raffronto tra la disciplina contenuta nella CNUDM<sup>166</sup> e quanto sancito nella Convenzione UNESCO sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo, nell'ottica di differenziare a seconda delle zone il diverso regime di protezione garantito appunto, al patrimonio sommerso.

Con la Convenzione UNESCO del 2001 si è andata invece, affermando una particolare forma di *creeping jurisdiction* di carattere funzionale, che si differenzia dal fenomeno spaziale in quanto non trova più il proprio fondamento nella difesa egoistica degli interessi economici e politici, ma piuttosto nella necessità di proteggere nel modo più completo quegli interessi delle diverse comunità umane territoriali quale elemento costitutivo della cultura dell'intera umanità.

Come si è detto infatti, le preoccupazioni della Comunità internazionale circa l'esigenza di un'adeguata protezione da offrire a questi beni erano manifeste già nella Convenzione di Montego Bay, seppur in modo ancora embrionale. Essa mancava però, di una disciplina organica e completa. Proprio alla luce di queste carenze pertanto, si è tentato con la Convenzione UNESCO di individuare e predisporre un sistema di protezione del patrimonio sommerso più adeguato e aggiornato alle rinnovate esigenze di tutela. Per tale ragione si è scelto di confrontare i mezzi ed i meccanismi decisi a Montego Bay con quelli predisposti a Parigi nel 2001 per la protezione dell'UCH, differenziando i canoni di tutela in base ai vari spazi di giurisdizione marina.

---

<sup>165</sup> U. Leanza, *Navigazione marittima* op. cit. p. 31.

<sup>166</sup> Sul punto si rimanda a U. Leanza, *Il diritto* op. cit.

## 2. La giurisdizione nel mare territoriale

In base al diritto internazionale marittimo di natura consuetudinaria, oltre che convenzionale, è noto che la sovranità territoriale di uno Stato costiero si estende anche alle acque interne, sulle acque arcipelaghe e sul mare territoriale: tale dilatazione del potere sovrano si acquista *ipso iure* ed *ab initio*<sup>167</sup>.

Orbene, la CNUDM nel determinare la disciplina applicabile a tale zona stabilisce agli articoli 2<sup>168</sup> e 3<sup>169</sup> la estensione massima, fissata a 12 miglia marine - a partire dalla linea di base dalla costa - su cui lo Stato costiero esercita la propria sovranità in modo del tutto analogo al potere esercitato sul territorio corrispondente alla terraferma. L'esercizio di questa sovranità incontra un limite nel diritto al passaggio inoffensivo da parte di navi mercantili o da guerra straniere: questo implica il potere per lo Stato costiero di impedire lo svolgimento da parte di navi battenti bandiera straniera di attività di ricerca o di rimozione di beni archeologici subacquei in questa zona. Una soluzione diversa sarebbe infatti, del tutto incompatibile con il diritto di passaggio inoffensivo delle navi straniere che per sua natura deve essere “*continuous and expeditious*”.

Per ciò che concerne più precisamente il potere riconosciuto allo stato costiero di disporre in modo sovrano del proprio patrimonio culturale sottomarino, la CNUDM non fornisce una disciplina chiara ed omogenea sul punto.

---

<sup>167</sup> Sul punto, anche la Corte Internazionale di Giustizia nella celebre sentenza relativa alle Attività militari e paramilitari in Nicaragua e contro il Nicaragua (Sent. Nicaragua c. Stati Uniti) del 27 giugno 1986 ebbe ad affermare che “*The basic legal concept of State sovereignty in customary law, expressed in article 2, par. 1, of the United Nations Charter, extends to the internal waters and territorial sea of every State and the air space above its territory*”, C.I.J. Recueil, 1986, p.101.

<sup>168</sup> Articolo 2: Regime giuridico del mare territoriale, dello spazio aereo soprastante il mare territoriale, del relativo fondo marino e del suo sottosuolo

1. La sovranità dello Stato costiero si estende, al di là del suo territorio e delle sue acque interne e, nel caso di uno Stato-arcipelago, delle sue acque arcipelagiche, a una fascia adiacente di mare, denominata mare territoriale.

2. Tale sovranità si estende allo spazio aereo soprastante il mare territoriale come pure al relativo fondo marino e al suo sottosuolo.

3. La sovranità sul mare territoriale si esercita alle condizioni della presente convenzione e delle altre norme del diritto internazionale.

<sup>169</sup> Articolo 3 Larghezza del mare territoriale. Ogni Stato ha il diritto di fissare la larghezza del proprio mare territoriale fino a un limite massimo di 12 miglia marine, misurate a partire dalle linee di base determinate conformemente alla presente convenzione.

L'art. 303, par. 1, si limita infatti, a sancire un precetto di carattere del tutto generico<sup>170</sup>, stabilendo in capo a tutti gli Stati membri un mero obbligo di risultato di protezione<sup>171</sup> del patrimonio sommerso ovunque rinvenuto in mare, integrato da un altrettanto vago obbligo di cooperare<sup>172</sup> tra loro a tal fine. A ben vedere, il contenuto dell'art. 303 non poteva offrire in questi termini uno strumento di protezione reale del patrimonio subacqueo, non essendo previsto alcun ulteriore meccanismo atto a prevenire o a reprimere le illecite rimozioni ovvero una illecita commercializzazione dell'UCH<sup>173</sup>.

Un passo decisivo nello sviluppo della materia è stato compiuto perciò, solo con la Convenzione del 2001 che, sulla base del modello predisposto dal Progetto di Convenzione di New York, ha ampliato in modo significativo i poteri degli Stati costieri sul mare territoriale in materia di tutela del patrimonio subacqueo. In considerazione delle rinnovate esigenze di tutela del patrimonio sottomarino (come si è detto), il regime giuridico concordato a Parigi ha avuto infatti, il grande merito di stabilire un margine di protezione decisamente più elevato ed uniforme. L'art. 7<sup>174</sup>

---

<sup>170</sup> Laddove invece, sarebbe stato più opportuno fissare regole più rigide; si deve infatti, pensare che la maggior parte dei reperti che possono costituire patrimonio culturale sommerso sono spesso rinvenuti in questo tratto di mare, atteso che soprattutto nel passato le rotte di navigazione difficilmente si allontanavano dalla costa.

<sup>171</sup> È stato peraltro sostenuto che *“tale obbligo andrebbe interpretato nel senso più ampio possibile, tale cioè da ricomprendere l'intero spettro di attività volte alla protezione del patrimonio culturale subacqueo. Si fa riferimento in particolare, all'obbligo di notifica alle autorità competenti delle scoperte archeologiche effettuate, all'obbligo di adozione di misure di protezione necessarie, alla preferenza per una conservazione in situ ed infine, alla conservazione ed al restauro dei beni eventualmente recuperati. Allo stesso modo, l'obbligo di cooperazione dovrebbe ricomprendere l'obbligo di scambio di informazioni scientifiche, la conduzione di progetti comuni ed il coordinamento di attività di prevenzione di traffico illecito di beni culturali”*. Così, A. Strati, *The protection of the underwater cultural heritage: an emerging objective of the contemporary law of the sea*, the Hague/London/Boston, 1995, p. 124.

<sup>172</sup> Sul punto, secondo la migliore dottrina *“si è andato formando nella Comunità internazionale il convincimento che l'azione di protezione del patrimonio culturale non possa essere lasciato all'iniziativa individuale di ciascuno stato.”* Soprattutto in questo settore è stato osservato dall'autore che *“nel corso degli ultimi decenni si è assistito ad un'erosione del dominio riservato degli Stati”*. Così V. Mainetti, *Sovranità archeologica e Stato costiero*, in *The protection of the under water cultural heritage: legal aspects*, di G. Camarada e T. Scovazzi, op. cit. p. 229.

<sup>173</sup> Ipotesi che per decenni si sono verificate proprio nelle acque del mare territoriale.

<sup>174</sup> Article 7 - Underwater cultural heritage in internal waters, archipelagic waters and territorial sea:  
1. States Parties, in the exercise of their sovereignty, have the exclusive right to regulate and authorize activities directed at underwater cultural heritage in their internal waters, archipelagic waters and territorial sea.  
2. Without prejudice to other international agreements and rules of international law regarding the protection of underwater cultural heritage, States Parties shall require that the Rules be applied to activities directed at underwater cultural heritage in their internal waters, archipelagic waters and territorial sea.

della Convenzione UNESCO del 2001 riconosce a tal proposito agli Stati costieri nell'esercizio della loro sovranità il diritto esclusivo di legiferare in materia ed il potere di disporre il recupero dei relitti ivi sommersi. Essa prescrive altresì, in capo ad uno Stato terzo non costiero che abbia trovato e recuperato dal mare un'antica vestigia l'obbligo di notifica preventiva, eventualmente accompagnato dall'autorizzazione da parte dello Stato costiero stesso – o dello Stato che presenti un legame storico, culturale o archeologico con il bene - a procedere in tali operazioni. Il riconoscimento di questi poteri si sostanzia a dire il vero, in un principio fondamentalmente dichiarativo di prerogative statali già acquisite in via consuetudinaria dallo Stato costiero stesso su questi spazi. L'art. 7 infatti, in linea con lo spirito dell'intera Convenzione, realizza la funzione di creare un regime quanto più possibile uniforme tra tutti gli Stati firmatari in vista di un interesse non più appartenente al singolo Stato, bensì all'intera umanità, esigendo al contempo (nel par. II) che gli stessi applichino – salvo l'esistenza di altri accordi internazionali – le regole stabilite nell'Allegato.

Ciò nondimeno, l'art. 7 della Convenzione chiarisce che se il bene rinvenuto è “*particolare*” – se si tratta cioè, di una nave o di una aeronave - lo Stato parte costiero dovrebbe informare dell'avvenuto rinvenimento quello di bandiera, nonché eventualmente, altri Stati che presentino un collegamento verificabile di natura culturale, storica o archeologica, in vista della cooperazione e dell'adozione delle migliori metodologie di protezione.

Nell'intento di armonizzare ed uniformare le normative nazionali circa i principi fondamentali diretti alla protezione del patrimonio sommerso in detta zona, il disposto di cui all'art. 7 rappresenta senz'altro un importante risultato raggiunto dall'UNESCO, soprattutto a fronte della differente soluzione prospettata da parte della delegazione statunitense, che promuoveva un valore men che vincolante all'allegato. Questa soluzione era stata motivata in ragione della particolare struttura federalistica degli Stati Uniti che riconoscono a ciascuno Stato federato la competenza a disciplinare l'archeologia subacquea; proprio per questo, la delegazione sostenne che difficilmente il Governo federale centrale avrebbe potuto imporre ai singoli Stati la modifica delle proprie legislazioni interne per armonizzarle all'Allegato. Evidentemente però, tale

---

*3. Within their archipelagic waters and territorial sea, in the exercise of their sovereignty and in recognition of general practice among States, States Parties, with a view to cooperating on the best methods of protecting State vessels and aircraft, should inform the flag State Party to this Convention and, if applicable, other States with a verifiable link, especially a cultural, historical or archaeological link, with respect to the discovery of such identifiable State vessels and aircraft.*

rilievo non ha poi trovato accoglienza nel testo definitivo della Convenzione, in ragione di una superiore esigenza di uniformità della disciplina nell'interesse di un patrimonio che appartiene all'intera umanità. Ciò nonostate, l'art. 2 par. 4 della Convenzione, attenua gli obblighi sanciti nell'art. 7, stabilendo che *"States Parties shall, individually or jointly as appropriate, take all appropriate measures in conformity with this Convention and with international law that are necessary to protect underwater cultural heritage, using for this purpose the best practicable means at their disposal and in accordance with their capabilities"*. Ciò evidentemente contribuisce a stabilire più che altro una sorta di obbligo per gli Stati di sforzarsi di proteggere questi beni, tenendo conto delle difficoltà economiche, tecniche e finanziarie legate alle singole discipline e capacità di intervento nazionali, senza realizzare nel concreto un sistema di garanzia vero e proprio.

### **3. Segue. Nella zona contigua e nella cd. "zona archeologica"**

Circa il regime applicabile allo spazio di mare rappresentato dalla zona contigua e da quello conosciuto come "zona archeologica" - che assume nel presente lavoro un ruolo assolutamente pregnante – è necessario svolgere talune premesse.

L'istituto della zona contigua esiste sin dal XVIII secolo come zona finalizzata alla lotta al contrabbando, così come codificato già dalla Convenzione di Ginevra sul mare territoriale e la zona attigua appunto, del 1958.

Ciò che ha destato molti dubbi è stata però, la esatta delimitazione dei poteri degli Stati costieri entro questa zona, poteri tradizionalmente riconosciuti allo scopo di favorire il controllo necessario per prevenire e reprimere le infrazioni alle sue leggi doganali, fiscali, sanitarie e d'immigrazione commesse nel suo territorio o nel suo mare territoriale, anche con riferimento alla tutela del patrimonio culturale ivi sommerso. Di qui la difficoltà di dottrina e giurisprudenza a sovrapporre, o forse sarebbe meglio dire, ad affiancare alla nozione di zona contigua quella di "zona archeologica"<sup>175</sup>.

---

<sup>175</sup> Per il concetto di zona archeologica, si vedano U. Leanza *Zona archeologica marina*, in F. Francioni, A. Del Vecchio e P. De Caterini (a cura di) *Protezione internazionale del patrimonio*

L'espressione di "zona archeologica" fu introdotta per la prima volta da Tullio Treves<sup>176</sup> nel 1980 nel commentare i negoziati allora appena conclusi sul futuro articolo 303 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare di Montego Bay. È stato sostenuto che in questa zona ci si troverebbe di fronte al riconoscimento di un potere dello Stato costiero che possiede un ambito spaziale equivalente a quello della zona contigua, ma con un contenuto che trascende i poteri finora riconosciuti a tale Stato in detta porzione di mare. Ed in effetti la CNUDM sembra accordare ai beni archeologici rinvenuti in questa zona una tutela indiretta, pur senza concludere per l'istituzione formale di una nuova zona di mare. La CNUDM dedica infatti, alla zona contigua il secondo paragrafo dell'art. 303, che rivelò però, ben presto un intrinseco significato ambiguo e laconico. L'articolo 303, par. 2, della CNUDM può essere correttamente interpretato solo se letto congiuntamente all'art. 33<sup>177</sup> della medesima Convenzione: è infatti, consentito allo Stato costiero equiparare la rimozione non autorizzata dei beni sommersi dalla loro storica collocazione ad una violazione delle leggi con cui lo Stato stesso tutela i poteri che gli sono attribuiti proprio dall'art. 33. Indubbiamente la complessa formulazione del 303 genera non pochi dubbi di natura interpretativa. La soluzione raggiunta nella stesura definitiva dell'art. 303 fu il risultato di un compromesso ritenuto accettabile sia da quegli Stati preoccupati di non ammettere estensioni della sovranità statale diverse da quelle già accettate con le nozioni di acqua territoriale, zona contigua, piattaforma continentale e zona economica esclusiva, sia da quelli, tra cui l'Italia, interessati a proteggere il patrimonio storico-archeologico dei fondi marini antistanti alle proprie coste e che premevano per il riconoscimento tra i diritti sovrani dello stato costiero sulla piattaforma continentale anche di quello sugli oggetti di natura archeologica o storica, ai fini di ricerca, recupero e protezione<sup>178</sup>. Rispetto a queste richieste la formulazione dell'articolo 303 fu fortemente riduttiva, comprendendo una zona considerevolmente più ristretta in cui

---

*culturale: interessi nazionali e difesa del patrimonio comune della cultura*, Milano 2000; V. Karagiannis, *Une nouvelle zone de juridiction: la zone archeologique maritime*, in *Espace et ressources maritimes*, L'Aja, 1990, p. 1.

<sup>176</sup> T. Treves, *La nona sessione*, cit. p. 63 ss.

<sup>177</sup> Art. 33 Contiguous zone: 1. *In a zone contiguous to its territorial sea, described as the contiguous zone, the coastal State may exercise the control necessary to:*

(a) *prevent infringement of its customs, fiscal, immigration or sanitary laws and regulations within its territory or territorial sea; (b) punish infringement of the above laws and regulations committed within its territory or territorial sea.*

2. *The contiguous zone may not extend beyond 24 nautical miles from the baselines from which the breadth of the territorial sea is measured.*

<sup>178</sup> Così T. Scovazzi, *La protezione del patrimonio*, cit. pag. 43 ss.

i diritti dello Stato costiero erano circoscritti alla sola rimozione degli oggetti, che veniva parificata all'ipotesi del contrabbando, sebbene non comportasse necessariamente il passaggio di una linea doganale, compreso invece nella nozione giuridica di contrabbando. L'intenzione era quindi, non estendere i poteri dello Stato costiero anche alla zona contigua, pur riconoscendo implicitamente l'introduzione del potere esclusivo ad autorizzare la rimozione degli oggetti subacquei in assenza di un'espressa autorizzazione dello Stato costiero<sup>179</sup>.

In base al contenuto del secondo paragrafo dell'art. 303, pur in mancanza di un espresso riconoscimento, venivano così attribuiti – seppur in via presuntiva ed inespressa - allo Stato dei poteri funzionali ed esclusivi in materia di protezione del patrimonio archeologico: sul punto si è così venuta a realizzare una vera e propria *fictio iuris*<sup>180</sup>, come tale insuscettibile di prova contraria.

Limitandosi alla lettura del par. 2 dell'art. 303, il potere dello Stato costiero si risolverebbe cioè nell'esercizio di misure preventive e repressive derivanti esclusivamente da attività di rimozioni illecite di beni archeologici o storici dall'area<sup>181</sup>, soluzione che ha fatto propendere per la liceità di un regime basato su un obbligo di notifica delle attività archeologiche entro le 24 miglia. In questi termini, pertanto, non sembra erroneo riferirsi alla zona archeologica come ad una zona di giurisdizione vera e propria dello Stato costiero che ivi esercita dei poteri esclusivi a tutela di beni archeologici. In altre parole, se la zona contigua da un lato si connota di un carattere spiccatamente funzionale – in ragione della specifica natura dei poteri conferiti – la zona archeologica riveste per lo più per una sua funzione spaziale – in ragione della localizzazione dei beni culturali in relazione ai quali la zona archeologica stessa viene ad esistere<sup>182</sup>.

---

<sup>179</sup> A ben vedere, “*in seno alla terza conferenza un folto gruppo di Stati dell'area mediterranea aveva suggerito e spinto per l'estensione di tali poteri addirittura all'intera piattaforma continentale. Tale proposta incontro, però, l'opposizione delle potenze anglosassoni che guardavano con particolare timore all'incremento della giurisdizione rampante nell'ambito della piattaforma ...*”, così U. Leanza, *La zona archeologica ...* op. cit. p. 102.

<sup>180</sup> Presunzione da intendersi quale vera e propria *fictio*, non suscettibile cioè, di prova contraria. Sul punto, si veda L. Caflish, *Submarine...* op. cit. pp. 9 – 11.

<sup>181</sup> Soluzione questa, che non sembra incidere sul regime privatistico dei beni rinvenuti.

<sup>182</sup> A ben vedere, seppure concettualmente distinti, il limite di estensione esterno della zona archeologica e di quella continua è in entrambi i casi quello delle 24 miglia marine. Un discorso diverso occorre fare circa la delimitazione delle due zone tra Stati frontisti e contigui. Secondo U. Leanza, *Il nuovo diritto* cit., per la zona archeologica bisogna far riferimento al criterio della linea mediana o dell'equidistanza, proprio in virtù del suo carattere spaziale; per la zona contigua invece, sarebbe possibile – in virtù del suo carattere meramente funzionale – consentire un esercizio concorrente dei relativi poteri da parte degli Stati interessati.

Nella Convenzione di Parigi del 2001 il concetto di zona archeologica trova certamente una collocazione più precisa, sebbene anche in questo testo manchi una definizione chiara e l'espressa istituzione di una vera e propria zona nuova. Molti dubbi interpretativi infatti, rimangono. L'art. 8 della Convenzione UNESCO in particolare, stabilisce che gli Stati parte possono "*regulate and authorise activities directed at underwater cultural heritage*": ne emerge che il contenuto è decisamente più ampio della vaga presunzione riscontrabile negli articoli 33 e 303 della CNUDM.

Ciò che in primo luogo si deve rilevare è che l'art. 8 è suscettibile di un'interpretazione estensiva<sup>183</sup>, atteso che i poteri riconosciuti allo Stato costiero non si risolvono più nella semplice potestà regolamentare: al potere monopolistico di autorizzazione alla rimozione di tali beni si accompagna infatti, oggi, il potere di disciplinare le attività archeologiche alla stessa stregua di quanto stabilito per il mare territoriale.

Il controllo esercitabile da parte dello Stato costiero comporta che esso possa altresì, "*autorizzare*" e "*regolamentare*" qualsiasi attività archeologica esercitata nella zona contigua, estendendo a questa porzione di mare le normative nazionali esistenti e applicabili già sul mare territoriale.

L'importanza di questa disposizione si desume da due circostanze. In primo luogo l'art. 8 non ha incontrato particolari ostacoli da parte degli Stati circa il suo contenuto, raccogliendo il favore della quasi totalità degli paesi firmatari, fatta eccezione per la Turchia<sup>184</sup>. In secondo luogo, un altro elemento che milita in favore dell'importanza e della forza applicativa di questa disposizione – così come molte altre della Convenzione – si desume dal fatto che la Convenzione UNESCO - ai sensi dell'art. 30 - non ammette riserve. Una diversa soluzione infatti, finirebbe con l'ammettere la possibilità per ciascuno Stato di scegliere in che modo realizzare la tutela del patrimonio culturale sommerso, rimettendo l'obbligo di tutela alla discrezionalità – e dunque, agli interessi – dei singoli Stati.

Ebbene, nonostante l'introduzione di una disciplina evidentemente più stringente, molti dubbi sono tutt'ora esistenti. Se infatti, da un punto di vista strettamente sistematico e letterale sembrerebbe che l'istituzione di una zona archeologica possa

---

<sup>183</sup> Sul punto si veda U. Leanza, *Nuovi saggi del diritto del mare*, Torino, 1998, p. 45; A. Strati, *The protection of the underwater Cultural Heritage*, p.20.

<sup>184</sup> La Turchia si oppose strenuamente all'inserimento di tale articolo nel testo definitivo della Convenzione nel timore di veder fortemente ridotto il proprio potere di controllo sulle zone costiere delle isole greche vicine alle coste turche. Il problema atteneva più che altro alla delimitazione marittima con la Grecia della zona archeologica.



aversi solo previa dichiarazione della zona contigua, ciò non è altrettanto vero se si conduce un'interpretazione teleologica.

Sotto il primo punto di vista, sembrerebbe corretto affermare l'esistenza pacifica ormai, anche secondo le regole di diritto internazionale consuetudinario, del principio per cui è appurata l'indipendenza della creazione di una zona archeologica rispetto a quella contigua. Manca tuttavia nello stesso art. 8 della Convenzione UNESCO del 2001 un'altrettanto espressa previsione idonea ad attribuire alla dichiarazione istitutiva della zona archeologica un ruolo del tutto autonomo.

Diversamente, procedendo mediante un'interpretazione teleologica si potrebbe affermare che la Convenzione del 2001, non essendo una convenzione sul diritto del mare, ma un accordo multilaterale teso esclusivamente a garantire la protezione del patrimonio sommerso nell'interesse dell'umanità, affermi l'assoluta irrilevanza in questi termini della previa istituzione di una zona contigua, rilevando esclusivamente l'esigenza di proteggere il patrimonio celato nelle acque di quella stessa zona marittima.

A mio avviso questa soluzione, seppur in qualche modo sovversiva delle tradizionali norme in materia interpretativa, è preferibile, proprio in vista di un interesse non patrimoniale alla protezione di un valore comune a ciascuno Stato, sia che si tratti di Stati costieri che di paesi che non affacciano sul mare!

#### ***4. Segue. Nella Zona Economica Esclusiva e nella piattaforma continentale***

Per quanto concerne il regime di protezione del patrimonio sommerso relativamente alla zona economica esclusiva (ZEE) ed alla piattaforma continentale occorre chiarire che non esisteva nella CNUDM alcuna precisa enunciazione; prima dell'entrata in vigore della Convenzione di Parigi del 2001 pertanto, riusciva particolarmente complesso decifrare un nucleo di disposizioni riservate alla gestione di questo patrimonio in queste due zone di mare.

La *ratio* di ciò è da ricercare nei contrasti sorti in sede O.N.U. circa il contenuto stesso delle disposizioni della CNUDM relative appunto, alla ZEE ed alla piattaforma

continentale. All'interesse di quanti<sup>185</sup> - in special modo i Paesi dell'area Mediterranea - manifestavano la volontà di estendere la giurisdizione esclusiva dello Stato costiero prevista per il mare territoriale e la zona contigua sui beni archeologici alle altre due zone - ZEE e piattaforma continentale - (fautori questi, di una cd. *creeping jurisdiction*), si contrapponeva la proposta delle grandi potenze marittime, quali Stati Uniti, Gran Bretagna e Paesi Bassi. Questi ultimi militavano piuttosto, per l'applicazione di un regime governato dal tradizionale principio della libertà dei mari (in un'ottica protezionistica, così come si evinceva dal cd. "*Emerging conventional and customary law of cultural artifacts*"<sup>186</sup>), cui faceva seguito, come necessaria conseguenza, l'affermazione dell'assoluta libertà della ricerca archeologica marina nella ZEE e nella piattaforma continentale.

La soluzione definitiva scelta nella formulazione dell'art. 303 della CNUDM cui si pervenne si rivelò, perciò un debole compromesso tra le opposte posizioni: il regime convenzionale di cui all'art. 303 – par. 1 e 2 – si limita infatti, a disciplinare l'attività archeologica solo all'interno del mare territoriale, alla zona contigua, e dunque sino alle 24 miglia nautiche dalla costa, e sino all'inizio dell'area internazionale, nulla prescrivendo circa le due zone controverse, cui parte della dottrina estendeva analogicamente il regime sancito per il mare territoriale e la zona contigua. Tra le argomentazioni utilizzate per affermare una giurisdizione esclusiva dello stato costiero anche sulla ZEE e piattaforma continentale vi fu chi<sup>187</sup> si servì di un'assimilazione, a ben vedere piuttosto fragile, tra i beni archeologici e le risorse minerarie. Una soluzione di questo tipo non trovò nella prassi particolare accoglienza, sia perché le due tipologie di "beni" non possono essere considerati come equivalenti; ma anche perché stando alle risultanze dei lavori preparatori, non risultava esservi alcuna disposizione favorevole ad un'interpretazione di questo tipo.

Altra parte della dottrina<sup>188</sup> tentò invece, mediante un procedimento deduttivo di far discendere da questa generica circostanza l'applicazione analogica della regola sulla

---

<sup>185</sup> Si pensi all'isola di Capo Verde, alla Grecia, all'Italia, a Malta ed al Portogallo.

<sup>186</sup> Tale espressione è stata usata da B.H. Oxman in "*Marine Archaeology and the International Law of the Sea*" 12 Colum.-VLA J.L. & Arts 353 (1987-1988)

<sup>187</sup> Cfr. a titolo esemplificativo, N. Ronzitti, op. cit. p.21; nonché M.L. Pecoraro, *Il regime giuridico della ricerca archeologica marina nell'ambito della ZEE*, in U. Leanza – L. Sico, *Zona economica esclusiva e Mare mediterraneo*, Napoli, 1989, p.145.

<sup>188</sup> L. Caffish, *La condition des épaves maritimes en droit International public*, in *Mélanges en l'honneur del Nicolas Valticos*, Paris, 1999, p.74.

giurisdizione dello Stato di bandiera con tutti gli effetti e i rischi del caso<sup>189</sup>, con inevitabili conseguenze in termini di certezza per la tutela effettiva del patrimonio sommerso rinvenibile proprio in queste due zone marittime.

A ben vedere dunque, le soluzioni di compromesso diversamente raggiunte si sono rivelate del tutto insoddisfacenti, risultando lo stesso articolo terribilmente lacunoso.

Nella zona economica esclusiva l'interesse dello Stato costiero è protetto grazie al combinato disposto degli articoli 56<sup>190</sup> lettera c) e 303 n. 1 e 2, ma si affievolisce di gran lunga la portata perché esso deve essere temperato con l'equivalente diritto del legittimo proprietario, laddove identificabile. L'apparente semplicità della norma è di fatto complicata dalle disposizioni dei successivi commi 3 e 4, che fanno espressa menzione della salvezza dei diritti nascenti dall'applicazione di convenzioni internazionali in tema di recupero di relitti e di protezione degli oggetti di carattere storico ed archeologico.

Circa il ritrovamento sulla piattaforma continentale (Area nella Convenzione UNCLOS, art. 76) è necessario svolgere alcuni rilievi.

Per piattaforma continentale si intende ai sensi dell'art. 76<sup>191</sup> della Convenzione UNCLOS "il fondo ed il sottosuolo delle aree sottomarine che si estendono al di là del

---

<sup>189</sup> Si rimanda per questo, in particolare, a R. Garabello, op. cit. p. 185 – 186.

<sup>190</sup> Articolo 56 Diritti, giurisdizione e obblighi dello Stato costiero nella zona economica esclusiva:

1. Nella zona economica esclusiva lo Stato costiero gode di: a) diritti sovrani sia ai fini dell'esplorazione, dello sfruttamento, della conservazione e della gestione delle risorse naturali, biologiche o non biologiche, che si trovano nelle acque soprastanti il fondo del mare, sul fondo del mare e nel relativo sottosuolo, sia ai fini di altre attività connesse con l'esplorazione e lo sfruttamento economico della zona, quali la produzione di energia derivata dall'acqua, dalle correnti e dai venti; b) giurisdizione conformemente alle pertinenti disposizioni della presente convenzione, in materia di: i) installazione e utilizzazione di isole artificiali, impianti e strutture; ii) ricerca scientifica marina; iii) protezione e preservazione dell'ambiente marino; c) altri diritti e doveri previsti dalla presente convenzione. 2. Nell'esercitare i propri diritti e assolvere i propri doveri nella zona economica esclusiva conformemente alla presente convenzione, lo Stato costiero tiene in

debito conto i diritti e doveri degli altri Stati, e agisce in modo coerente con la presente convenzione.

3. I diritti enunciati nel presente articolo relativamente al fondo del mare e al suo sottosuolo, vengono esercitati conformemente alla parte VI.

<sup>191</sup> Articolo 76, Definizione della piattaforma continentale: 1. *La piattaforma continentale di uno Stato costiero comprende il fondo e il sottosuolo delle aree sottomarine che si estendono al di là del suo mare territoriale attraverso il prolungamento naturale del suo territorio terrestre fino all'orlo esterno del margine continentale, o fino a una distanza di 200 miglia marine dalle linee di base dalle quali si misura la larghezza del mare territoriale, nel caso che l'orlo esterno del margine continentale si trovi a una distanza inferiore.*

2. *La piattaforma continentale di uno Stato costiero non si estende al di là dei limiti previsti dai paragrafi 4, 5 e 6.* 3. *Il margine continentale comprende il prolungamento sommerso della massa terrestre dello Stato costiero e consiste nel fondo marino e nel sottosuolo della piattaforma, della*

suo mare territoriale attraverso il prolungamento del (suo) territorio dello Stato fino all'orlo esterno del margine continentale, o fino ad una distanza di 200 miglia marine dalla linee di base". Uno dei principi sostenuti dagli Stati costieri per rivendicare l'esercizio della sovranità su una piattaforma continentale il più estesa possibile è di natura prettamente geologica, dato che è stato opportunamente osservato<sup>192</sup> che "l'innalzamento dei mari e lo scivolamento della crosta, progressivi, ma costanti nel tempo, hanno falsato e falsano la determinazione così come misurata dalle linee di base". Pertanto, ciò che nel secolo scorso costituiva piattaforma continentale di uno Stato, oggi può non essere considerata tale a tenore della norma in commento con conseguente pregiudizio dei suoi diritti<sup>193</sup>.

---

*scarpata e della risalita. Non comprende gli alti fondali oceanici con le loro dorsali oceaniche né il loro sottosuolo. 4. a) Ai fini della presente convenzione, lo Stato costiero definisce l'orlo esterno del margine continentale ogni qualvolta questo si estende oltre 200 miglia marine dalle linee di base dalle quali si misura la larghezza del mare territoriale, mediante: i) una linea tracciata conformemente al paragrafo 7 in riferimento a punti fissi più esterni, in ciascuno dei quali lo spessore delle rocce sedimentarie sia pari ad almeno l'1 % della distanza più breve tra il punto considerato e il piede della scarpata continentale; oppure ii) una linea tracciata conformemente al paragrafo 7 in riferimento a punti fissi situati a non più di 60 miglia marine dal piede della scarpata continentale. b) In assenza di prova contraria, il piede della scarpata continentale coincide con il punto del massimo cambiamento di pendenza alla base della scarpata. 5. I punti fissi che definiscono la linea che indica il limite esterno della piattaforma continentale sul fondo marino, tracciata conformemente al paragrafo 4, lettera a), punti i) e ii), vengono fissati a una distanza non superiore a 350 miglia marine dalle linee di base dalle quali si misura la larghezza del mare territoriale, oppure a una distanza non superiore a 100 miglia marine dall'isobata dei 2 500 metri, che è la linea che collega i punti dove la profondità delle acque è pari a 2 500 metri. 6. Nonostante le disposizioni del paragrafo 5, nelle dorsali sottomarine il limite esterno della piattaforma continentale non supera la distanza di 350 miglia marine dalle linee di base dalle quali si misura la larghezza del mare territoriale. Il presente paragrafo 6 non si applica alle elevazioni sottomarine che sono elementi naturali del margine continentale, quali tavolati, rialzi, duomi, banchi o speroni. 7. Lo Stato costiero definisce il limite esterno della propria piattaforma continentale, quando tale piattaforma si estende al di là di 200 miglia marine dalle linee di base dalle quali si misura la larghezza del mare territoriale, per mezzo di linee diritte di lunghezza non superiore a 60 miglia marine che collegano punti fissi definiti da coordinate in latitudine e longitudine. 8. Lo Stato costiero sottopone alla commissione sui limiti della piattaforma continentale, istituita conformemente all'allegato II, dati e notizie sui limiti della propria piattaforma continentale, quando questa si estende oltre 200 miglia marine dalle linee di base dalle quali si misura la larghezza del mare territoriale, sulla base di una rappresentazione geografica imparziale. La commissione fornisce agli Stati costieri raccomandazioni sulle questioni relative alla determinazione dei limiti esterni della loro piattaforma continentale. I limiti della piattaforma, fissati da uno Stato costiero sulla base di tali raccomandazioni, sono definitivi e vincolanti. 9. Lo Stato costiero deposita presso il segretario generale delle Nazioni Unite le carte nautiche e le informazioni pertinenti, inclusi i dati geodetici che descrivono in modo definitivo il limite esterno della sua piattaforma continentale. Il segretario generale dà adeguata pubblicità a tali documenti. 10. Le disposizioni del presente articolo sono senza pregiudizio per la delimitazione della piattaforma continentale tra Stati con coste opposte o adiacenti.*

<sup>192</sup> R. Lo Vullo, op. cit. p.

<sup>193</sup> L'argomento, apparentemente pretestuoso, assume rinnovato vigore nel caso dei mari chiusi o di quelli nei quali la batimetria non rilevi pro-fondità tali per descrivere con precisione l'orlo e men che meno consenta di parlare di alto mare. È di tutta evidenza che la situazione teorizzata ha riscontro nel

A questo punto, il problema che qui interessa è quello di determinare se, tra i diritti sovrani (che hanno contenuto prettamente economico) attribuiti allo Stato costiero rientrano quelli relativi allo sfruttamento (mediante impossessamento o meno) dei beni archeologici sommersi. Ad un'analisi del contenuto del successivo art. 77 si è ritenuto che la soluzione non possa che essere negativa, considerato che l'inciso "risorse naturali" ivi contenuto deve essere interpretato come descrittivo dei noduli polimetallici esistenti nel sottosuolo marino e dal cui sfruttamento può trarsi grande vantaggio economico nel momento stesso in cui, portati in superficie diventano minerali, nonché dalle risorse ittiche e biologiche in generale. Ne deriva dunque, una logica e consequenziale esclusione dal novero delle risorse naturali i reperti archeologici, per i quali si dovrebbe procedere all'applicazione dell'art. 303.

L'unico debole argomento a sostegno delle ragioni degli Stati costieri è rinvenibile nella precisazione cui si è pervenuti che l'esercizio della sovranità dello Stato costiero sulla piattaforma continentale non è correlato all'impossessamento degli stessi spazi e men che meno alla sua passività dovuta al non condurre ricerche. Queste attività infatti, potranno essere condotte da Stati stranieri solo dopo l'espresso consenso dello Stato costiero. e dunque, volendo procedere ad un'interpretazione estensiva e positiva della disposizione si potrebbe arrivare ad ammettere che l'esercizio dei diritti sovrani dello Stato costiero comprenda anche l'applicazione delle norme di diritto interno sul patrimonio archeologico sottomarino almeno sino al momento in cui non intervenga esplicita convenzione internazionale al riguardo.

La generica formulazione dell'art. 303 indusse molti dunque, a considerare tale disposizione semplicemente come specchio di un generico obbligo in capo ad ogni Stato di proteggere il patrimonio sommerso in linea con lo spirito solidaristico della Carta delle NU e della Convenzione stessa, senza ulteriori elementi.

Lo schema poi adottato in sede UNESCO nella relativa Convenzione del 2001 ha risolto tali dubbi e perplessità sorti dall'incompletezza della CNUDM mediante una articolazione di norme più precisa che evidenzia lo spirito della cooperazione internazionale in cui è stata concepita la Convenzione stessa. Il meccanismo di tutela multilaterale dell'UCH qui sancito pone fine una volta e per tutte al regime di massima

---

mare Mediterraneo, con protagonista in primo luogo l'Italia che deve confrontarsi con più stati rivieraschi nei confronti dei quali la distanza da costa a costa non consente la demarcazione di una Z.E.E. per entrambi e men che meno rende possibile l'individuazione dell'orlo della piattaforma continentale, comune fra i due Stati.

libertà di ricerca, e quindi di saccheggio, da parte degli Stati o di singoli “privati cercatori di tesori”. Inoltre, la Convenzione UNESCO offre ai regimi di protezione all’interno della ZEE e della piattaforma continentale una precisa configurazione. Essa distingue infatti, tra la fase della dichiarazione e di notifica in caso di ritrovamento o di intervento sul patrimonio (rispettivamente agli artt. 9 e 11) e la successiva fase di protezione dello stesso (articoli 10 e 12) sulle zone qui contemplate.

Il regime relativo alla fase preliminare dell’informazione si fonda sull’affermazione di una responsabilità generale in capo a tutti gli Stati membri di protezione del patrimonio culturale, cui si fa discendere poi l’obbligo per lo Stato parte costiero di imporre al proprio cittadino o al capitano di una nave nazionale, che abbiano effettuato la scoperta o l’intervento, una dichiarazione informativa circa l’avvenuto ritrovamento (art. 9.1). Viceversa, nel caso in cui la scoperta o l’intervento si collochino nella ZEE o sulla piattaforma continentale di un altro Stato parte, il regime necessariamente si complica: per questa ragione gli Stati ratificanti hanno previsto un obbligo dichiarativo - informativo in capo ai cittadini ed alle navi di bandiera anche nei confronti dell’altro Stato parte costiero (art. 9.1, b. i.) oppure in favore di loro stessi circa l’avvenuto ritrovamento di una vestigia sommersa dalle acque. Per tale ragione sono riconosciuti in capo allo Stato costiero ampi poteri (si consideri inoltre, che nella maggior parte dei casi – come vedremo - la figura dello Stato costiero tenuto a tali formalità coincide con il cd. Stato “coordinatore”<sup>194</sup>).

Tuttavia ad opinione di chi scrive, ma questo è un aspetto problematico che accompagna tutta la Convenzione UNESCO, non esistono degli strumenti in grado di garantire il rispetto da parte del singolo ritrovatore della normativa sia interna che internazionale, essendo impensabile una forma di controllo *in loci*. Pur essendo il congegno previsto e stabilito a Parigi indubbiamente il prodotto di una cooperazione multilaterale di grande pregio per le finalità perseguite, non si ritiene di poter affermare che si tratti di un sistema perfetto e assolutamente in grado di proteggere il patrimonio culturale subacqueo. Sono indiscutibili tuttavia, i passi in avanti ottenuti in questa sede rispetto alla disciplina di Montego Bay.

Ebbene, tornando alla disciplina prevista dalla Convenzione UNESCO in caso di ritrovamento di un’antica vestigia in queste due porzioni di mare, è previsto che gli Stati riceventi le informazioni relative ad attività di intervento su beni o di scoperte di

---

<sup>194</sup> Tale coincidenza non espressa, sebbene realistica e fondata sulla prassi, ha fatto sorgere non pochi timori circa il verificarsi di nuove forme di *creeping jurisdiction*.

beni nella ZEE o nella piattaforma continentale, in applicazione degli obblighi informativi di cui si è detto, sono a loro volta obbligati a notificare direttamente tali informazioni al Direttore Generale dell'UNESCO. Questi dovrà poi ulteriormente rimettere l'informazione della scoperta e/o dell'attività agli Stati parte (art. 9.4) che abbiano dichiarato di avere un interesse sul bene emergente in virtù di un legame verificabile con il bene in questione (art. 9.5). Obbligo questo che a sua volta, se da un lato garantisce l'affermazione di un regime di protezione diffuso e coordinato del patrimonio stesso nell'interesse dell'umanità, dall'altro conferma il potere sostanziale dello Stato costiero coordinatore; questi infatti, potrà procedere a delle consultazioni con gli Stati che abbiano manifestato un interesse sul patrimonio rinvenuto nella ZEE o sulla piattaforma continentale e scegliere di adottare particolari misure di tutela o di autorizzazione dei confronti dello stesso necessarie allo svolgimento di talune attività in caso di pericolo imminente.

Questa considerazione accorda inevitabilmente un potere eccezionale allo Stato costiero, alias dallo Stato coordinatore.

Anche per quanto concerne il regime precipuamente rivolto alla protezione del bene recuperato, la Convenzione individua e riconosce la competenza dello Stato costiero a vietare o ad autorizzare qualsiasi intervento sul patrimonio culturale subacqueo nella zona economica esclusiva e nella piattaforma continentale al fine di evitare un'interferenza con i suoi diritti sovrani o con la sua giurisdizione. Sebbene limitata a detta ipotesi, tale regola risulta importante per due ordini di ragioni: sul piano teorico introduce l'estensione dei poteri dello Stato costiero su zone la cui disciplina risulta completamente assente nella Convenzione di Montego Bay, mentre sul piano pratico determina il contenuto di poteri che si concretizzano oltre che nella ricerca scientifica marina, anche nella conservazione dell'ambiente marino, nell'esplorazione e nell'utilizzo delle relative risorse naturali in queste stesse zone.

La Convenzione di Parigi ha avuto altresì, il merito di riconoscere un rilievo autonomo del tutto opportuno all'attuazione di "*misure d'urgenza*" per la tutela del patrimonio sommerso, le quali operano al fine di prevenire qualsiasi danno immediato dello stesso, sia questo riconducibile o meno all'attività umana. Sebbene la categoria dei danni da prevenire sia "aperta" (non è prevista cioè, alcuna elencazione tassativa), assume un particolare rilievo per la sua importanza e frequenza nella pratica l'adozione di misure d'urgenza per impedire la rimozione illecita dei beni (*looting*) quando ciò sia naturalmente prevedibile con un certo margine di anticipo. Altrettanto

opportunamente è previsto che tale regime di misure di sicurezza abbia una duplice gamma di destinatari: sia gli Stati Parti che lo Stato coordinatore. Ma il compito fondamentale dello Stato coordinatore è un altro: esso ha infatti, sia il compito di attuare le misure che di rilasciare le relative autorizzazioni. Tale funzione viene meno solo qualora tutti gli Stati (compreso lo stesso “coordinatore”) considerino opportuno che l’attuazione delle misure e/o del rilascio delle relative autorizzazioni spettino ad un altro Stato.

Per le situazioni “non urgenti” di tutela infine, la Convenzione prevede il potere per lo Stato interessato di effettuare ricerche preliminari (art. 10 par.5 lett. d), imponendo a questi di rilasciare ugualmente le apposite autorizzazioni per poi comunicarne i risultati al Direttore Generale dell’Unesco, che a sua volta li renderà disponibili agli altri Stati.

Ad esclusione di qualsiasi eventuale malinteso circa il ruolo dello Stato coordinatore - che, ricordiamo, è normalmente lo Stato costiero - è comprensibile che (soddisfacendo alcune preoccupazioni espresse dalle potenze marittime) la Convenzione abbia preferito sottolineare le prerogative accordate a questi nell’interesse ed in nome di *tutti* gli Stati parti, senza che ciò importi l’implicito riconoscimento di diritti preferenziali o di giurisdizione esclusiva che non siano già affermati in diritto internazionale (art. 10.6), in particolare nella CNUDM.

A ben vedere per quanto le disposizioni sin qui esaminate relative alla ZEE ed alla piattaforma continentale presentino indubbi aspetti positivi e di crescita di un sistema di coordinamento tra gli Stati spinti dall’esigenza di proteggere il patrimonio comune, spesso risalente, non sembra possibile non riscontrare anche qui talune debolezze della relativa disciplina. Principalmente il rischio maggiore è quello che molti hanno individuato nell’espressione “*Nightmare regime*”<sup>195</sup>, essendo buona parte della corretta applicazione delle regole stabilite dalla Convenzione rimessa alla buona volontà, o forse sarebbe meglio dire, alla volontà degli Stati parti, con la conseguenza che la sua effettività finisce per dipendere proprio da ciò.

---

<sup>195</sup> G. Stemm, op. cit..



## 5. *Segue. Nell'Area Internazionale*

Il regime relativo all'Area o Zona internazionale si inserisce invece, in una logica giuridica più complessa alla quale si è deciso di dedicare qualche osservazione.

Secondo il diritto internazionale classico l'Area internazionale si caratterizzava per l'assenza della giurisdizione da parte dei singoli Stati da un lato e per un corrispondente obbligo generale valevole nei confronti dell'intera Comunità internazionale a tutelare gli interessi comuni dall'altro. Basti considerare che prima dell'adozione della Convenzione sul diritto del mare trovava applicazione il principio generale che sanciva l'assoluta libertà in questa zona di mare, cui corrispondeva la relativa assenza di regole nello svolgimento di attività di ricerca e di ritrovamento di beni sommersi, con inevitabile beneficio delle società private interessate alla sola commercializzare questi beni<sup>196</sup>.

L'esigenza di approntare – seppur in modo ancora piuttosto generico – un sistema in grado di garantire la protezione dei beni sommersi nacque solo con la CNUDM, che persuase gli Stati parte ad intervenire proprio in questo senso. Ciò è risultato evidentemente dalla scelta di adoperare nell'art. 149 l'espressione di *"patrimonio comune dell'umanità"* per intendere il patrimonio sommerso, coinvolgendo tutti gli Stati in un obbligo generale di protezione<sup>197</sup>. Si volle in questo modo contemperare da un lato le esigenze di sfruttamento delle risorse e del patrimonio ivi localizzato e dall'altro rispettare l'antico principio che sanciva la libertà nell'alto mare, seppur in forma del tutto residuale. L'art. 149 della Convenzione di Montego Bay infatti, stabilisce l'obbligo per gli Stati parte di conservare o cedere i beni ritrovati nell'Area nell'interesse, appunto, dell'umanità, privilegiando ove possibile il diritto dello Stato d'origine culturale e in subordine quello di origine storica o archeologica.

---

<sup>196</sup> A ciò si accompagnava il rischio derivante dal fenomeno delle cd. bandiere ombra, dietro cui si celavano le incapacità o difficoltà di Stati che non disponevano di mezzi adeguati a svolgere un controllo significativo sull'operato di società private nazionali, che naturalmente perseguivano interessi affatto personali.

<sup>197</sup> A dire il vero, nei lavori preparatori l'art. 149 appariva più completo, giusta la previsione dell'intervento dell'Autorità internazionale come organizzazione competente a svolgere questo compito. Previsione che poi, per volontà di molti Stati interessati a che fosse confermato il principio della libertà dei mari, fu cancellata dal testo definitivo per mancanza in capo a quest'organizzazione di competenze tecniche in materia archeologica subacquea.

Circa il criterio di “Stato di origine”<sup>198</sup> questo presentava – e presenta tutt’ora - non pochi dubbi di carattere interpretativo (come si dirà più approfonditamente nel capitolo successivo): con tale espressione è astrattamente possibile riferirsi tanto allo Stato sul cui territorio il bene è venuto ad esistenza, quanto allo Stato nazionale dell’autore o di quello in cui si è sviluppata – a titolo esclusivo o preferenziale – la particolare cultura della quale il bene è espressione, o meglio di quegli Stati che possano essere considerati successori di quella cultura. In questo modo l’art. 149 appare come derogatorio del principio dell’assoluta libertà dei mari e dell’antico detto statunitense “*finders, keepers!*”. Alcuni autori<sup>199</sup> hanno osservato come tale disposizione mancherebbe di una disciplina in grado di garantire la specifica protezione dei beni archeologici ivi rinvenuti, dovendo rimettere alla coscienza ed alla correttezza degli Stati ritrovatori il compito di garantire la protezione del bene recuperato nell’interesse collettivo. È stato poi ulteriormente rilevato<sup>200</sup> che nell’ipotesi di ritrovamenti di beni sommersi potrebbe trovare altresì, applicazione l’art. 59<sup>201</sup> della medesima Convenzione, secondo cui lo Stato di recupero o quello costiero, tenendo in considerazione gli interessi dell’intera Comunità internazionale, devono sforzarsi di trovare su base equitativa un’intesa circa l’attività di rimozione dei beni sommersi. A ben vedere l’applicazione di tale interpretazione non appare corretta: va osservato in primo luogo che l’art. 59 si riferisce esclusivamente alla zona economica esclusiva: non ci sembra infatti, ci siano elementi tali da far estendere l’applicabilità della regola di cui all’art. 59 anche all’Area internazionale; in secondo luogo, un’estensione analogica di questo tipo avrebbe senso solo se intesa nell’ottica di protezione di un patrimonio, quello sommerso, che altrimenti non troverebbe altra tutela. Evidentemente, alla luce di quanto sinora esposto, ciò non può essere accettabile, in quanto la CNUDM dedica al patrimonio sommerso due specifiche

---

<sup>198</sup> Alcuni suggeriscono che si debba parlare di Stato di origine quando lo Stato antico e quello attuale coincidono, mentre di Stato di origine culturale quando non sussiste più tale coincidenza. Così, R. Garabello, op. cit., nota 31, p. 273.

<sup>199</sup> L. Migliorino, op. cit. p. 165 e ss.

<sup>200</sup> L. Sico, *Le norme internazionali* cit. p. 246 e ss.

<sup>201</sup> L’art. 59, intitolato *Base per la soluzione di conflitti relativi all’attribuzione di diritti e giurisdizione nella zona economica esclusiva* recita “Nei casi in cui la presente convenzione non attribuisca diritti o giurisdizione allo Stato costiero o ad altri Stati nell’ambito della zona economica esclusiva, e sorga un conflitto tra gli interessi dello Stato costiero e quelli di un qualsiasi altro Stato o Stati, tale conflitto dovrebbe essere risolto sulla base dell’equità e alla luce di tutte le circostanze pertinenti, tenendo conto dell’importanza che tali interessi rivestono sia per le parti in causa, sia per la comunità internazionale nel suo complesso.

disposizioni – l'art. 303 e il 149 - senza bisogno di ricorrere a fantasiosi criteri interpretativi del tutto distaccati dal dato normativo.

Con la Convenzione UNESCO del 2001 è stato compiuto un passo in avanti allorché si è affidata la protezione dei beni storici ed archeologici sommersi e rinvenuti in questa zona ad un regime giuridico specifico. Come per la zona economica esclusiva e la piattaforma continentale, anche nell'Area internazionale la Convenzione di Parigi negli articoli 11<sup>202</sup> e 12<sup>203</sup> effettua un distinguo nella disciplina a seconda dei momenti e delle fasi della scoperta (quella di informazione e quella di protezione). Esso è però considerevolmente meno elaborato, fondamentalmente a causa dell'assenza di una

---

<sup>202</sup> L'art. 11, rubricato *Reporting and notification in the Area*, recita: *1. States Parties have a responsibility to protect underwater cultural heritage in the Area in conformity with this Convention and Article 149 of the United Nations Convention on the Law of the Sea. Accordingly when a national, or a vessel flying the flag of a State Party, discovers or intends to engage in activities directed at underwater cultural heritage located in the Area, that State Party shall require its national, or the master of the vessel, to report such discovery or activity to it. 2. States Parties shall notify the Director-General and the Secretary-General of the International Seabed Authority of such discoveries or activities reported to them. 3. The Director-General shall promptly make available to all States Parties any such information supplied by States Parties. 4. Any State Party may declare to the Director-General its interest in being consulted on how to ensure the effective protection of that underwater cultural heritage. Such declaration shall be based on a verifiable link to the underwater cultural heritage concerned, particular regard being paid to the preferential rights of States of cultural, historical or archaeological origin.*

<sup>203</sup> Article 12 - Protection of underwater cultural heritage in the Area *1. No authorization shall be granted for any activity directed at underwater cultural heritage located in the Area except in conformity with the provisions of this Article. 2. The Director-General shall invite all States Parties which have declared an interest under Article 11, paragraph 4, to consult on how best to protect the underwater cultural heritage, and to appoint a State Party to coordinate such consultations as the "Coordinating State". The Director-General shall also invite the International Seabed Authority to participate in such consultations. 3. All States Parties may take all practicable measures in conformity with this Convention, if necessary prior to consultations, to prevent any immediate danger to the underwater cultural heritage, whether arising from human activity or any other cause including looting. 4. The Coordinating State shall: (a) implement measures of protection which have been agreed by the consulting States, which include the Coordinating State, unless the consulting States, which include the Coordinating State, agree that another State Party shall implement those measures; and (b) issue all necessary authorizations for such agreed measures, in conformity with this Convention, unless the consulting States, which include the Coordinating State, agree that another State Party shall issue those authorizations. 5. The Coordinating State may conduct any necessary preliminary research on the underwater cultural heritage and shall issue all necessary authorizations therefor, and shall promptly inform the Director-General of the results, who in turn shall make such information available to other States Parties. 6. In coordinating consultations, taking measures, conducting preliminary research, and/or issuing authorizations pursuant to this Article, the Coordinating State shall act for the benefit of humanity as a whole, on behalf of all States Parties. Particular regard shall be paid to the preferential rights of States of cultural, historical or archaeological origin in respect of the underwater cultural heritage concerned. 7. No State Party shall undertake or authorize activities directed at State vessels and aircraft in the Area without the consent of the flag State.*

posizione privilegiata per lo Stato costiero il cui ruolo è sostituito dal Direttore Generale dell'UNESCO.

La fase dell'informazione è disciplinata in particolare, dall'art. 11.1 che prevede – in una sorta di eco dell'art. 149 della CNUDM - la responsabilità di tutti gli Stati contraenti per la protezione del patrimonio culturale subacqueo nella zona in conformità con il proprio regime. Sul punto la Convenzione esige che lo Stato parte riceva informazioni dai suoi cittadini o da navi nazionali su eventuali scoperte di beni o sull'intenzione di intervenire su di essi. Successivamente ottenuta tale prima informazione e vista l'assenza di preferenza per lo Stato costiero in questa zona, è il Direttore Generale dell'Unesco a divenire destinatario di un secondo obbligo di notifica da parte degli Stati<sup>204</sup>. Sarà poi onere di quest'ultimo – cui è equiparato come beneficiario dell'obbligo notificatorio il Segretario generale dell'Autorità internazionale dei fondi marini (art. 11.2) - mettere l'informazione ricevuta a disposizione degli Stati parte, cosicché quelli che presentino un legame verificabile con il bene rinvenuto potranno dichiarare il loro interesse (art.11, par. 3 e 4).

Il regime della dichiarazione e della notificazione si conclude poi con una disposizione “mista”: prima dell'avvio delle consultazioni infatti, lo Stato che si dichiara titolare di un interesse (non scaturente da un diritto di proprietà preferenziale, bensì esclusivamente alla conservazione e protezione) o di un legame storico o archeologico col bene, potrà adottare misure di urgenza per garantire la protezione del bene. La fase successiva è quella della protezione del patrimonio subacqueo nella zona, che esclude la possibilità di autorizzare, al di fuori di esso, un ulteriore intervento sul patrimonio.

Alla luce della comprensibile assenza di una preferenza per lo Stato costiero risulta così accettabile sia la soluzione della consultazione su invito del Direttore Generale dell'UNESCO a cercare la forma migliore di protezione del patrimonio tra gli Stati che hanno manifestato un interesse (art 11.4) (eventualmente anche con l'Autorità internazionale dei Fondi marini - art. 12.2); sia la soluzione che promuove la nomina di uno Stato “coordinatore” da parte degli altri Stati. Nell'Area Internazionale dunque, è stato opportunamente escluso sia un monopolio operativo dello Stato “coordinatore”, che un previo obbligo di consultazione tra gli Stati per l'adozione di “misure d'urgenza” in caso di rischio di pericolo immediato per il patrimonio culturale subacqueo per attività umana od altra causa. La scelta di ampliare il novero dei

---

<sup>204</sup> Sul regime notificatorio si veda anche T. Scovazzi, *The entry into force*, cit., pag 29.

potenziali destinatari di questo regime, e dunque di soggetti/Stati in grado di adottare misure di urgenza, è ancora una volta imputabile all'esigenza di garantire e proteggere un interesse che appartiene all'intera comunità internazionale: l'adozione di queste misure infatti, è subordinata unicamente alla condizione che esse siano prese in conformità con la Convenzione, seguendo cioè anche il regime uniforme contenuto nell'Allegato.

Ad un'attenta analisi della disciplina qui descritta, si deve rilevare che l'unico caso in cui il rapporto tra diritti preferenziali ed interesse dell'umanità si trovi in bilico è quello in cui lo Stato di origine non è anche parte della Convenzione UNESCO; ben potrebbe verificarsi, difatti, un disaccordo con le misure decise tramite le consultazioni e quest'ultimo. In tal caso la Convenzione prescrive però, che lo Stato coordinatore, al momento di intervenire a tutela del bene, è tenuto soltanto a dare attenzione alle richieste formulate<sup>205</sup> da parte dello Stato terzo, non anche di darvi necessariamente seguito, dovendo rispondere unicamente all'interesse di cui è titolare l'intera umanità.

Una soluzione questa che è indubbiamente manifesto evidente dello spirito che anima la Convenzione del 2001 e che tende in ogni caso ad impedire di assecondare la supremazia degli interessi economici; ma, come si è già sostenuto, è anche vero che l'effettiva attuazione della Convenzione medesima dipende pur sempre dalla volontà degli Stati disposti alla cooperazione reciproca! Pertanto, ogni valutazione circa l'effettivo raggiungimento dei propositi fissati nella nostra Convenzione sarà possibile – ritengo – nell'arco di un periodo ben più lungo di qualche anno.

---

<sup>205</sup> La norma utilizza a tal fine l'espressione "*particular regard shall be paid*".

## ***Capitolo IV: L’“Origine culturale” del patrimonio sommerso***

### ***1. Origine storica del patrimonio sommerso e legame verificabile: quale continuità?***

Un altro nodo interpretativo su cui la dottrina e la giurisprudenza hanno lungamente discusso senza pervenire, ancora oggi, ad una soluzione condivisa è quello relativo all’individuazione di un criterio idoneo a stabilire la proprietà di antiche vestigia sommerse, a prescindere dalle zone marittime di ritrovamento. E di certo non è agevole appurare la bontà e la verificabilità di diritti preferenziali – e dunque di diritti di proprietà - sul patrimonio sommerso vantati da alcuni Stati nei confronti di altri; occorrerà pertanto, di volta in volta verificare l’effettiva sussistenza di un legame con lo Stato d’origine, o con lo Stato d’origine culturale ovvero con quello d’origine storica ed archeologica.

L’UNESCO ha stimato che oltre tre milioni di relitti di navi sono distribuite su fondali oceanici di tutto il pianeta<sup>206</sup> e che come tali pertanto, rappresentano un codice misterioso della civiltà umana: ma a chi appartengono?

Le controversie sul punto non sono state poche. Bisogna tener presente che se da un lato esiste l’interesse degli Stati costieri a vedersi estesi i propri poteri sino al riconoscimento del diritto di appropriarsi delle risorse minerarie dei fondali marini, come il gas o noduli polimetallici; dall’altro, vi è l’interesse degli altri Stati non costieri ad “accaparrarsi” beni di natura storico-archeologica subacquei, come relitti di navi ed artefatti, in qualche modo ricollegabili alla propria cultura. La maggior parte delle controversie in materia di patrimonio culturale sommerso si è sempre verificata in prossimità dei litorali degli Stati costieri; basti pensare al naufragio Batavia nel 1629<sup>207</sup>, alla Campana dell’Alabama nel 1864, al relitto La Belle nel 1686 e

---

<sup>206</sup> Famous shipwrecks such as the Armada of Philip II of Spain, the Titanic, the fleet of Kublai Khan, the China Nanhai NO.1, etc.

<sup>207</sup> Historic Shipwrecks Act 1976, 1976 Austl. Acts No. 190, SCHEDULE 1 (Agreement between the Netherlands and Australia concerning old Dutch shipwrecks) *available at* [http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol\\_act/hsa1976235/sch1.html](http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/hsa1976235/sch1.html). Art.1: “The Netherlands, as successor to the property and assets of the VOC, transfers all its right, title and interest in and to wrecked vessels of the VOC lying on or off the coast of the State of Western Australia and in and any articles thereof to Australia which shall accept such right, title and interest.” *Id.*

all'affondamento del Titanic nel 1912 (che in particolare vide coinvolti gli interessi degli Stati Uniti, del Regno Unito e del Canada). Non ultimo il recente caso, che accompagna i nostri dubbi su tale punto, di una compagnia americana, la Odyssey Marine Exploration, che nel 2007 vicino alle isole Scilly, arcipelago situato a 45 chilometri dalla punta più sud-occidentale della costa dell'Inghilterra, nell'Oceano Atlantico, ha rinvenuto circa 17 tonnellate di monete spagnole d'oro e d'argento (per un valore che sembra superare i 500 milioni di dollari). Si tratta di una scoperta di grande importanza, atteso che la società americana, nonostante l'inevitabile ed evidente continuità culturale del galeone con l'odierno governo spagnolo se ne è appropriata dichiarando di aver ritrovato il tesoro in acque internazionali.

L'O.N.U. con la Convenzione di Montego Bay e l'UNESCO con la Convenzione di Parigi, nel tentativo di risolvere le questioni relative appunto, alla proprietà dei beni affondati non attribuibili allo Stato costiero, hanno adoperato due approcci differenti, benché in entrambi manchi una formulazione chiara ed inequivoca della disciplina materiale da applicare. Più in particolare, il riferimento è rispettivamente per la prima alle disposizioni di cui agli articoli 136, 149 e 303 che adottano come criterio discrezionale il principio del patrimonio comune dell'umanità; per la seconda vale l'articolo 12<sup>208</sup> che utilizza invece, un approccio fondato sul concetto di *lex specialis*.

---

<sup>208</sup> Article 12 - Protection of underwater cultural heritage in the Area: 1. No authorization shall be granted for any activity directed at underwater cultural heritage located in the Area except in conformity with the provisions of this Article. 2. The Director-General shall invite all States Parties which have declared an interest under Article 11, paragraph 4, to consult on how best to protect the underwater cultural heritage, and to appoint a State Party to coordinate such consultations as the "Coordinating State". The Director-General shall also invite the International Seabed Authority to participate in such consultations. 3. All States Parties may take all practicable measures in conformity with this Convention, if necessary prior to consultations, to prevent any immediate danger to the underwater cultural heritage, whether arising from human activity or any other cause including looting. 4. The Coordinating State shall: (a) implement measures of protection which have been agreed by the consulting States, which include the Coordinating State, unless the consulting States, which include the Coordinating State, agree that another State Party shall implement those measures; and (b) issue all necessary authorizations for such agreed measures, in conformity with this Convention, unless the consulting States, which include the Coordinating State, agree that another State Party shall issue those authorizations. 5. The Coordinating State may conduct any necessary preliminary research on the underwater cultural heritage and shall issue all necessary authorizations therefor, and shall promptly inform the Director-General of the results, who in turn shall make such information available to other States Parties. 6. In coordinating consultations, taking measures, conducting preliminary research, and/or issuing authorizations pursuant to this Article, the Coordinating State shall act for the benefit of humanity as a whole, on behalf of all States Parties. Particular regard shall be paid to the preferential rights of States of cultural, historical or archaeological origin in respect of the underwater cultural heritage concerned. 7. No State Party shall undertake or authorize activities directed at State vessels and aircraft in the Area without the consent of the flag State.

Il primo orientamento si basava, come si è detto, sul principio dell'universalità del patrimonio culturale enunciato per la prima volta dal Presidente della Commissione di diritto internazionale ("ILC") Georges Scelle nel 1950. Allo stesso modo già la Convenzione dell'Aja del 1954 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato nel suo Preambolo precisava che *"i danni ai beni culturali, appartenenti a chiunque, dovevano essere intesi come qualsiasi danno al patrimonio culturale di tutta l'umanità, dal momento che ogni popolo partecipa con un suo contributo alla cultura del mondo"*. Addirittura l'ambasciatore argentino Aldo Armando Cocca sviluppò ed ampliò ulteriormente questa idea, quando nel 1967 propose il seguente testo per l'accordo sulle le attività degli Stati sulla Luna e altri corpi celesti: *"l'esplorazione e l'utilizzo della Luna, che sarà la provincia di tutta l'umanità, deve essere effettuata per il bene e nell'interesse di tutti i paesi, indipendentemente dal loro grado di sviluppo economico o scientifico"*. Quest'approccio generale dimostra come inizialmente tale principio fosse utilizzato per proteggere esclusivamente le risorse naturali al di fuori della giurisdizione di ogni Stato, per estendersi poi con Montego Bay anche al patrimonio culturale sommerso.

Anche la Corte Internazionale di Giustizia già nel 1974 ebbe ad affrontare una questione di particolare interesse attinente al problema della *giurisdizione sul diritto di pesca*. In questo caso la Corte ha implicitamente affermato in favore dello Stato costiero l'esistenza di nuovi diritti di pesca preferenziali, facendo tuttavia salvi i diritti concorrenti di altri Stati.

La CNUDM facendo propri tali rilievi, ha così affermato nell'art. 149, seppur in modo volutamente vago, l'esistenza di un diritto preferenziale ad accedere alla proprietà di un bene sommerso in favore (a) *"dello Stato o del paese d'origine"*, (b) *"dello Stato di origine culturale"*, o (c) *"dello Stato di origine storica e archeologica"*, ciascuno in qualità di rappresentante dell'interesse alla protezione della cultura come patrimonio dell'umanità nel suo complesso.

L'approccio adoperato invece, in sede UNESCO è stato differente, perché, come si è anticipato, fondato sul criterio qualificante che attribuisce all'articolo 12 la natura di *lex specialis*, pur utilizzando questo solo la distinzione tra (a) *Stati di origine culturale* e (b) *Stati di origine storica o archeologica*. Tale metodo speciale in altre parole, qualifica il principio dello Stato di origine quale criterio discrezionale rispetto alla disciplina generale che attribuisce la proprietà del bene rinvenuto allo Stato costiero,



senza indicare però, come fa la CNUDM, i criteri guida cui ricorrere per stabilire con certezza e puntualità in quali casi si possa sostenere che uno Stato “succeda” nella cultura e nella storia di un altro Stato.

Superato il primo momento descrittivo, i contenuti di entrambi gli approcci si rivelano in realtà tutt’altro che efficaci.

La Convenzione di Montego Bay non chiariva infatti, il concetto di patrimonio dell’umanità, né distingueva tra Stato o Paese d’origine, Stato di origine culturale e quello di origine storica e archeologica. La Convenzione UNESCO utilizza invece, un riferimento così generico alla nozione di Paese di origine tale da non poter consentire nemmeno la formazione di un dissenso in sede di negoziati. È verosimile, ad avviso di chi scrive, che l’assoluta approssimazione con cui si è proceduti alla stesura dell’art. 12 della Convenzione UNESCO (così come per quella di Montego Bay) sia stata volutamente vaga allo scopo di evitare frizioni tra gli interessi contrapposti di alcuni Stati che, anche in ragione della particolare posizione geografica che occupano, come l’Italia, avrebbero per questo potuto avanzare maggiori pretese.

Nel tentativo di sviluppare un’esegesi dell’espressione “Stato di origine” occorre tuttavia formulare le seguenti distinzioni.

Per quanto riguarda il primo termine “*Stato o paese di origine*”, esso richiede una connessione tra lo Stato e la zona geografica in cui l’oggetto o il prodotto nasce. Ciò nonostante, è anche vero che la configurazione storico - geografica di uno Stato o di un paese può mutare nel tempo. Sulla scia di questo criterio è, dunque lecito domandarsi se, per esempio, la Siria indipendente potrebbe oggi legittimamente pretendere la restituzione di un bene culturale entro il suo territorio da parte della Repubblica araba unita di cui era parte dal 1958 al 1961 sul presupposto che vi sia un conflitto culturale tra i due paesi.

Circa la seconda espressione “*Stato di origine culturale*” essa conferisce una certa enfasi appunto, al concetto di appartenenza culturale di un bene ed un determinato Stato, ma trascura la situazione in cui diversi Stati nel passato condividevano la stessa cultura. Per esempio, la DUU Urtiin (canzone lunga) è un canto popolare tradizionale sia in Mongolia che in Cina. Ma quale dei due Stati potrebbe lecitamente asserire la paternità di questa canzone, e dunque, della relativa cultura in cui la stessa fu concepita?

Evidentemente l’espressione scelta di “Stato di origine culturale” non è in grado di evitare potenziali controversie.

Relativamente al terzo termine “*Stato di origine storica e archeologica*” questo importa che uno Stato presenta un legame di tipo storico e archeologico con un elemento specifico del suo territorio. E dunque se si interpreta questa espressione in modo semplice ne dovrebbe derivare ad esempio, l’obbligo per la Gran Bretagna di restituire alla Grecia i tanto discussi Marmi del Partenone. O ancora, seguendo questo orientamento, sarebbe forse possibile affermare che le due sculture storiche cinesi in bronzo vendute da Christie nel 2009 appartengano esclusivamente alla stessa Cina, che vanterebbe in questo modo un diritto preferenziale su quei beni proprio in ragione della loro evidente origine storica e archeologica?

Evidentemente le tre accezioni di Stato d’origine culturale-storico-archeologico implicano significati profondamente diversi a seconda delle fattispecie concrete di volta in volta considerate (ovvero in base ai vari interessi in gioco), con la conseguente impossibilità di potervi attribuire un valore ed un significato uniforme ed univoco pur nell’ambito di una medesima Convenzione. Peraltro la difficoltà di redigere una sorta di gerarchia rende ancor più complesso poter affermare o individuare dei criteri in base a cui stabilire l’esistenza o meno di un diritto preferenziale.

Ne segue a mio avviso, che il problema relativo al criterio da adoperare per l’individuazione della proprietà del patrimonio culturale sommerso non è di facile soluzione, considerato che molto spesso sono gli stessi strumenti convenzionali a riconoscere ampia discrezionalità ai singoli Stati favorendo ed incentivando semplicemente la redazione di futuri accordi. Ma in questo modo molti sono i quesiti che restano privi di una risposta: per esempio, quando c’è un conflitto tra chi si fa portavoce della dottrina della libertà dell’alto mare e chi adotta l’approccio del diritto di prelazione in favore dello Stato d’origine, chi avrà il diritto di rivendicare la rimozione e l’acquisizione del bene sommerso così recuperato? Lo Stato di bandiera o lo Stato di origine? A che tipo di condizioni uno Stato membro di un’Organizzazione internazionale (si pensi all’U.E.) che voglia dichiararsi titolare di un diritto di prelazione – in qualità di Stato di origine - può essere sottoposto circa il ritrovamento di una vestigia antica, nei cui confronti coesiste un interesse della organizzazione stessa?

Nessuna di queste risposte può essere reperita nei testi delle attuali Convenzioni. Anche per tale ragione molti studiosi hanno criticato sia le disposizioni degli articoli 136, 149 e 303 (c) della CNUDM che l’articolo 12 della Convenzione del 2001, perché entrambe suscettibili di innescare un potenziale per controversie tra Stati circa

il regime di proprietà di molti dei beni sommersi, anche quando gli Stati coinvolti abbiano adottato entrambe le due convenzioni.

Dunque tutte queste interpretazioni relative al concetto di “connessione” o di “legame” – per quanto non disciplinate in modo chiaro e preciso - con lo Stato di origine si deve ritenere siano solo descrizioni alternative per affermare un unico valore: quello dell’identità culturale. Quell’identità culturale che ci definisce come “popolo” e che dà un senso di identità e di appartenenza ad un gruppo o una cultura valorizzandone la diversità. L’identità culturale, come prova dello spirito di uno Stato, può allora forse essere interpretato come l’unico criterio sostanziale ad autorizzare lo Stato di origine interessato a rivendicare il bene.

## ***2. La soluzione delle controversie ed il regime applicabile***

Gli effetti pratici scaturenti dalla difficoltà di stabilire con certezza i criteri interpretativi su cui fondare la proprietà di un bene sommerso non sono poche. Tanto è vero che le complessità derivanti dal regime notificatorio ed informativo relativo alle diverse zone di mare sono state superate solo in parte dalla nuova Convenzione dell’UNESCO.

Il rispetto e l’efficacia delle procedure definite a Parigi al fine di realizzare la massima tutela possibile di beni storici o archeologici sommersi sono rimessi – come si è avuto modo di chiarire - alla correttezza ed al sistema di legalità di ciascuno Stato parte. Ad oggi non esistono infatti, meccanismi di tali da prevenire la commercializzazione di beni ritrovati sul fondo del mare da parte di privati o di società private.

E questo resta, ad avviso di chi scrive, una delle falle più grandi del nuovo sistema predisposto dalla comunità internazionale a protezione del patrimonio culturale subacqueo. Nonostante i molteplici meccanismi previsti dal testo del trattato e dall’enunciato interesse di voler proteggere non interessi settoriali, bensì interessi di cui è l’intera comunità ad essere titolare, non è possibile oggi riconoscere l’idoneità di questi meccanismi a realizzare effettivamente gli obiettivi di certezza del diritto internazionale nella materia. Senza contare le difficoltà interpretative naturalmente derivanti dal sistema convenzionale multilaterale e a vocazione universale, di cui pure si dirà.

A fronte di chi sosteneva l'estensione automatica alla Convenzione UNESCO dei metodi di soluzione di controversie già predisposti dalla CNUDM, vi era chi – in particolare Turchia, Venezuela, Argentina e Thailandia – respingeva tale possibilità per non vedersi imposto un sistema obbligatorio, non accettato da molti già al momento della ratifica della CNUDM, adducendo come ulteriore ragione la sostanziale differenza delle due Convenzioni, di cui una, essendo prettamente dedicata al diritto marittimo, era inadatta alla tutela di beni culturali sommersi.

Così come già negli anni '70 durante il negoziato della terza conferenza delle Nazioni Unite sul diritto del mare non si era riusciti ad affermare la giurisdizione prevalente dello Stato costiero sui reperti archeologici o storici presenti sulla piattaforma continentale e/o nell'ambito della zona economica esclusiva, difficoltà dello stesso tipo si riscontrarono nel corso della negoziazione dello specifico strumento convenzionale dedicato ai beni culturali sommersi, a fronte delle varie proposte avanzate in tal senso da parte di alcuni Stati parti<sup>209</sup>. Alcune di queste complicazioni sono dipese senza dubbio dalla continuità in un certo senso della Convenzione di Parigi del 2001 con quella di Montego Bay, che pur riconoscendo nell'art. 303 (par. 4) la possibilità per gli Stati parti di addivenire alla conclusione di accordi internazionali specificamente volti ad assicurare la protezione degli oggetti archeologici e storici, subordinava tale possibilità alla condizione che tali accordi non pregiudicassero l'applicazione dei principi fondamentali della Convenzione stessa e che non impedissero il rispetto degli obblighi già sanciti appunto, a Montego Bay<sup>210</sup>.

Orbene, la soluzione accolta nel testo della Convenzione del 2001 non ha fatto altro che rispettare, non solo le prescrizioni sancite appunto nella CNUDM, ma altresì, le posizioni estremamente differenti sostenute da alcuni Stati, nell'intento di addivenire ad una soluzione che trovasse accoglienza in tutti i sistemi nazionali onde non modificare gli equilibri già raggiunti. Da un lato vi era infatti, la posizione di alcuni

---

<sup>209</sup> Tra gli Stati favorevoli all'estensione della giurisdizione dello Stato costiero era da annoverare l'Italia. Per le posizioni dei vari Stati, in particolare sul problema della giurisdizione, relativamente al *draft* elaborato nel corso della seconda sessione del Comitato di esperti intergovernativi (19-24 aprile 1999), si veda UNESCO, *Synoptic Report of Comments on the Draft Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage*, CTL-2000/CONF.201/3, Paris, April 2000; nonché *Addendum*, CTL-2000/CONF.201/3Add., Paris, June 2000. L'art. 311 della UNCLOS si pone sicuramente come fondamento giuridico anche per la disposizione introdotta nella Convenzione UNESCO sugli accordi regionali, sulla base della proposta avanzata a suo tempo dall'Italia durante i negoziati e poi introdotta nel testo definitivo all'art. 6.

<sup>210</sup> Così in M.C. Ciciriello e F. Mucci, *L'esercizio della giurisdizione sui relitti di interesse storico-culturale nell'ordinamento internazionale: interessi pubblici, law of salvage and finds e cooperazione internazionale*, in *Scritti in onore di Francesco Berlingieri*, 2010, p. 667.

Stati costieri favorevoli all'estensione della loro giurisdizione, cui faceva da corollario il riconoscimento di speciali poteri funzionali in ordine ai beni culturali; dall'altro, si contrapponeva la tesi sostenuta da parte di altri Governi nazionali, i quali ritenevano dovesse essere affidato un ruolo diverso e maggiore allo Stato di bandiera, che doveva condividere la propria responsabilità con lo Stato costiero e lo Stato del porto. A fronte di queste soluzioni, tra loro del tutto antitetiche, si cercò di individuare alcune possibili alternative.

Una prima soluzione, fortemente sostenuta dagli Stati favorevoli all'estensione della giurisdizione dello Stato costiero, prevedeva l'attribuzione a questo ultimo del potere di predisporre di un meccanismo di notificazione in ordine alle scoperte di beni culturali sommersi nell'ambito della piattaforma continentale e/o in quello della zona economica esclusiva al fine di poter realizzare un controllo su tutte le attività dirette ai beni culturali.

La seconda opzione coincideva invece, in tutto e per tutto con l'interesse di quegli Stati che facevano porta voci di un potere più esteso, ma condiviso, come si è detto, dello Stato di bandiera<sup>211</sup>. Entrambe le soluzioni tuttavia, rivelarono le loro intrinseche debolezze e la loro inadeguatezza. Fu così che fu presa in considerazione una terza possibilità, poi confluita nel testo della Convenzione del 2001, che prevede l'adozione di procedimenti piuttosto generici per risolvere possibili ed eventuali controversie tra gli Stati parti circa la corretta applicazione ed interpretazione della Convenzione stessa. Si tratta però, a ben vedere, di un regime esecutivo vero e proprio fondato sui principi della cooperazione e del coordinamento tra gli Stati maggiormente interessati al fine di valutare e controllare la legalità degli interventi e delle ricerche su beni sommersi localizzati sulla piattaforma continentale o nella zona economica esclusiva.

---

<sup>211</sup> In particolare, in questo regime di ripartizione delle responsabilità *“allo Stato costiero si chiedeva di adottare tutte quelle misure necessarie ad impedire che venissero realizzate nel loro territorio o comunque in zone sotto la loro giurisdizione attività dirette contro i beni culturali sommersi in modo non conforme agli standard riconosciuti; allo Stato della bandiera si chiedeva di istituire un meccanismo di notificazione e di divulgazione delle informazioni che consentisse di portare le scoperte di beni culturali sommersi effettuate dalle proprie navi e dai propri cittadini a conoscenza, oltre che dello Stato costiero, degli altri Stati interessati che presentassero un collegamento strutturale con il bene culturale e di garantire che le attività condotte su tali beni fossero realizzate conformemente agli standards internazionali; ed infine, allo Stato del porto si chiedeva di proibire l'utilizzazione del porto marittimo e dei terminali off-shore per attività dirette ai beni sommersi e realizzate non conformemente agli standards internazionali”*. Così, in M.C. Ciciriello e F. Mucci, op. cit. p. 667 e 668.

In quest'ottica la Convenzione di Parigi all'articolo 25<sup>212</sup> prevede ed incoraggia una prima fase di negoziati da svolgersi in buona fede tra gli Stati coinvolti, ovvero in alternativa la scelta di altri mezzi pacifici di soluzione delle controversie da parte degli Stati Parte (par. 1). Se infatti, entro un ragionevole lasso di tempo la controversia non è risolta, gli Stati possono accordarsi per conferire all'UNESCO un ruolo di mediazione (par. 2). In assenza o in caso di fallimento di questa conciliazione, è previsto che si ricorra ai metodi di soluzione obbligatoria delle controversie sanciti nella CNUDM (XV Parte)<sup>213</sup>, che verrà pertanto, in questi casi applicata *mutatis mutandis*. In tale ipotesi, la scelta operata dagli Stati in favore di uno dei mezzi indicati dalla CNUDM avverrà automaticamente, a meno che, al momento della ratifica della Convenzione UNESCO, lo Stato non aderente alla CNUDM non abbia optato per un mezzo differente attraverso un'apposita dichiarazione.

Sulla correttezza giuridica di tale mutazione non tutta la dottrina però, è concorde: secondo alcuni<sup>214</sup> questa soluzione sarebbe bandita dalla stessa CNUDM al suo

---

<sup>212</sup> Article 25 - Peaceful settlement of disputes: 1. Any dispute between two or more States Parties concerning the interpretation or application of this Convention shall be subject to negotiations in good faith or other peaceful means of settlement of their own choice. 2. If those negotiations do not settle the dispute within a reasonable period of time, it may be submitted to UNESCO for mediation, by agreement between the States Parties concerned. 3. If mediation is not undertaken or if there is no settlement by mediation, the provisions relating to the settlement of disputes set out in Part XV of the United Nations Convention on the Law of the Sea apply *mutatis mutandis* to any dispute between States Parties to this Convention concerning the interpretation or application of this Convention, whether or not they are also Parties to the United Nations Convention on the Law of the Sea.

4. Any procedure chosen by a State Party to this Convention and to the United Nations Convention on the Law of the Sea pursuant to Article 287 of the latter shall apply to the settlement of disputes under this Article, unless that State Party, when ratifying, accepting, approving or acceding to this Convention, or at any time thereafter, chooses another procedure pursuant to Article 287 for the purpose of the settlement of disputes arising out of this Convention. 5. A State Party to this Convention which is not a Party to the United Nations Convention on the Law of the Sea, when ratifying, accepting, approving or acceding to this Convention or at any time thereafter shall be free to choose, by means of a written declaration, one or more of the means set out in Article 287, paragraph 1, of the United Nations Convention on the Law of the Sea for the purpose of settlement of disputes under this Article. Article 287 shall apply to such a declaration, as well as to any dispute to which such State is party, which is not covered by a declaration in force. For the purpose of conciliation and arbitration, in accordance with Annexes V and VII of the United Nations Convention on the Law of the Sea, such State shall be entitled to nominate conciliators and arbitrators to be included in the lists referred to in Annex V, Article 2, and Annex VII, Article 2, for the settlement of disputes arising out of this Convention.

<sup>213</sup> Ovvero Tribunale Internazionale sul Diritto del Mare, Corte Internazionale di Giustizia, Tribunale arbitrale, Tribunale arbitrale speciale ( art. 287, par. 1 CNUDM ), Tale norma viene applicata, nel caso della Convenzione UNESCO 2001 ex. art. 25, indipendentemente dal fatto se gli Stati siano anche Parte della CNUDM ( par. 3 art. 25).

<sup>214</sup> P.J. O'Keefe, *Shipwrecked Heritage* cit. pag. 137.

articolo 291, par.2<sup>215</sup>. A parere di altri autori<sup>216</sup> il collegamento tra le due Convenzioni sarebbe invece, rinvenibile nell'art. 288 par. 2<sup>217</sup> della stessa CNUDM, in quanto la Convenzione UNESCO 2001 si pone rispetto alla prima come un completamento ed un supplemento in caso di lacune, quindi, come s'è detto, in un rapporto di *lex specialis* e *lex generalis*.

Non manca però, chi lamenta una certa inadeguatezza della Convenzione UNESCO a risolvere le controversie nel campo dell'archeologia sottomarina, che vedono più spesso coinvolti soggetti o società private e non tanto rapporti tra Stati, con conseguente possibilità di giudicati contrastanti.

Invero sino ad ora non si è verificata una controversia tra Stati che coinvolga il ritrovamento di un bene, storico o archeologico, sommerso, la qual cosa sarebbe invece, importante per verificare il concreto atteggiamento degli Stati.

L'auspicio è che, come si è detto, nonostante nella maggior parte delle ipotesi uno dei soggetti coinvolti risulti essere un privato, si tenti ugualmente una soluzione congiunta in vista del superiore interesse dell'intera umanità alla tutela del patrimonio subacqueo, in quanto espressione della cultura mondiale, dell'appartenenza culturale ad un unico insieme di cui la coscienza individuale e l'interesse del singolo siano parte integrante.

### **3. La prassi: spunti generali**

Il problema correlato in qualche modo all'appartenenza di un bene archeologico o di un'antica vestigia ad un certo paese a titolo preferenziale rispetto ad un altro per la dichiarata sussistenza di una continuità storico culturale con il bene ha in alcuni casi, come si è appena detto, fatto sorgere contrasti tra gli Stati direttamente coinvolti (o più spesso tra una società privata che ha operato il recupero ed uno Stato). Il problema è infatti, come si è appena sostenuto, accertare con assoluta sicurezza a chi appartenga

---

<sup>215</sup> Secondo cui: "The dispute settlement procedures specified in this Part shall be open to entities other than States Parties only as specifically provided for in this Convention."

<sup>216</sup> Per esempio R. Garabello, op. cit. pag. 125.

<sup>217</sup> Secondo cui: "A court or tribunal referred to in article 287 shall also have jurisdiction over any dispute concerning the interpretation or application of an international agreement related to the purpose of this Convention, which is submitted to it in accordance with the agreement."

un'antica vestigia ritrovata sul fondo del mare, in particolar modo quando si tratti di un bene che sia espressione di una cultura non più esistente nella realtà odierna e della cui proprietà si dichiarano titolari paesi diversi, ciascuno nella convinzione di essere il "legittimo successore" di quell'antica società.

Fino al XIX secolo circa i siti sommersi sono stati protetti dalla loro stessa inaccessibilità. È anche vero però, che l'archeologia subacquea non è un'attività di recente istituzione. Si pensi che l'imperatore Serse utilizzava il nuotatore greco Scyllis per il recupero di oggetti sommersi ed Aristotele ricorda che nel IV secolo a.C. era possibile per coloro che si immergevano respirare sott'acqua grazie a una canna forzata orizzontalmente nell'acqua in modo da creare all'interno della stessa una bolla d'aria. Anche presso gli antichi romani era nota l'attività del recupero sottomarino, vera e propria professione esercitata dai cd. *urinatores*<sup>218</sup>.

Questa inaccessibilità però, oggi non esiste più e se da un lato tale situazione presenta sicuramente un aspetto positivo poiché consente l'accesso a nuove possibilità di conoscenza della storia umana, dall'altro però vi è un aspetto negativo costituito dal fatto che il progresso tecnologico fa pesare su questo patrimonio una grave incertezza, poiché ne permette una facile localizzazione e di conseguenza un recupero indiscriminato.

Non deve meravigliare pertanto come le scoperte di beni, talvolta di veri e propri siti o città sommerse, siano sempre più frequenti con lo sviluppo ed il progresso di una certa tecnologia. Alla luce di quanto sin qui premesso, non stupisce quindi, nemmeno che proprio dalla scoperta di immensi patrimoni, sommersi e non, siano sorte dispute tra Stati diversi, manifesto ancora una volta della difficoltà di molti di rinunciare agli interessi economici sul patrimonio culturale in vista del superiore valore del patrimonio che dovrebbe appartenere all'intera umanità.

I casi che nel corso degli anni si sono avvicendati suggerendo differenti soluzioni, molte delle quali ad oggi non hanno trovato ancora adeguamento effettivo, sono diversi. Pertanto, un'analisi di alcuni casi a titolo ricognitivo potrà fungere da punto di orientamento per meglio comprendere non solo e non tanto la disciplina sottesa ad obblighi di restituzione di beni, quanto piuttosto il trend che seguono taluni Stati in materia di proprietà di patrimoni archeologici a prescindere dalla normativa internazionale predisposta alla loro tutela.

---

<sup>218</sup> Così, R. Lo Vullo, op. cit.



***a) Il caso dell'Atleta Vittorioso e gli interessi contrapposti di due Stati, Italia e Stati Uniti***

Nell'agosto del 1964 fu trovata intrappolata nelle reti della nave Ferruccio Ferri battente bandiera italiana in una zona di alto mare nel Mare Adriatico una statua di bronzo raffigurante un atleta vittorioso, attribuito al scultore greco Lisippo (nato circa nel 370 a.C.).

La vestigia così rinvenuta e recuperata fu introdotta in Italia e conservata di nascosto per un certo periodo di tempo nelle città di Fano e Gubbio. Successivamente essa è stata esportata (in violazione della normativa italiana sui beni culturali) e trasferita in diverse località (a Monaco di Baviera, a Londra, in Brasile e negli Stati Uniti a Boston e Denver). Fu infine, acquistata dal J. Paul Getty Museum di Los Angeles dov'è tutt'ora esposta. Sembra che il museo americano abbia pagato il prezzo di 3.950.000 di dollari per acquistare la statua da una società di Lussemburgo che pretendeva di esserne la legittima proprietaria<sup>219</sup>. A fronte delle pretese vantate dal Getty Museum esisteva però anche la pretesa del Governo italiano a rivendicare la proprietà della statua per effetto del ritrovamento della stessa da parte di una nave battente proprio bandiera italiana. Della questione è stata investita la giurisdizione italiana, della cui competenza pure si è discusso. L'ultimo provvedimento in ordine cronologico è stato quello del G.i.p. di Pesaro, il quale con un'ordinanza datata 10 febbraio 2010<sup>220</sup> ha disposto la confisca nei confronti del Getty Museum della statua bronzea conosciuta appunto, come "*l'Atleta vittorioso*". Questo provvedimento rappresenta l'ultimo in ordine di tempo di una serie di tentativi posti in essere dal Governo italiano per recuperare questo reperto archeologico di inestimabile valore che dall'epoca del suo ritrovamento fortuito ha avuto una storia alquanto travagliata.

Un primo processo penale in verità, era già stato intrapreso alla fine degli anni '60, ma si era concluso con l'assoluzione di tutti i soggetti *illo tempore* imputati di ricettazione<sup>221</sup>, tanto è vero che i curatori del Getty basandosi anche sulle risultanze di

---

<sup>219</sup> Così in *Un secondo caso italiano in Beni Culturali intrappolato nelle reti da pesca*, T. Scovazzi 2010.

<sup>220</sup> G.i.p. Pesaro, 10 febbraio 2010 (ord.), Clark, (d'ora in avanti Ordinanza del 10 febbraio 2010), in *RDIPP*, 2010, 149.

<sup>221</sup> Trib. Perugia, 18 maggio 1966, Barbetti ed altri; Appello Perugia, 27 gennaio 1967, Barbetti ed altri; Cass., Sez. II, 22 maggio 1968, Barbetti ed altri; e infine, in funzione di giudice di rinvio, App. Roma, 8 novembre 1970, Barbetti ed altri, tutte inedite. Gaito e Antinucci, Prescrizione, terzo estraneo confisca

tali processi ritennero che il bene fosse libero da vincoli e procedettero in buona fede al suo acquisto.

Un tentativo extragiudiziale di avere restituita la statua di Lisippo fu fatto nel 2006 dall'allora Ministro dei beni culturali Francesco Rutelli, che minacciò una sorta di "embargo culturale" nei confronti del Getty Museum qualora la statua non fosse stata restituita entro il 31 luglio 2007. Il giorno successivo fu raggiunto un accordo col Museo per la restituzione di quaranta oggetti culturali all'Italia, tra cui però non figurava l'Atleta Vittorioso. Il Museo continuava ad affermare infatti, che l'Italia "*had no legal or moral claim to the statue*"<sup>222</sup>, atteso che il suo acquisto era avvenuto nel rispetto dei canoni internazionali di buona fede. Nel 2007, dopo oltre quarant'anni dal ritrovamento in mare della statua dell'atleta vittorioso, il caso è tornato nelle aule giudiziarie: il P.M. di Pesaro, su denuncia dell'Associazione "le Cento Città" con sede ad Ancona, ha ipotizzato e formalizzato a carico delle persone implicate nel ritrovamento e nella successiva commercializzazione della statua i reati di omessa denuncia di ritrovamento e di illecita esportazione di opere d'arte e appropriazione indebita di relitti marini<sup>223</sup>. Il procedimento contro i pescatori si è concluso con un provvedimento di archiviazione per prescrizione che ha concluso per il rigetto della richiesta di confisca della statua avanzata dal P.M., il quale ha proposto l'incidente di esecuzione reiterando la richiesta di confisca della statua, infine accolta dal giudice dell'esecuzione<sup>224</sup>. Così oggi i curatori del Getty Museum si trovano a subire un processo in Italia perché, a detta del Tribunale di Pesaro, la condotta del Museo denota "*se non la piena consapevolezza della illecita esportazione della statua da parte del Getty Museum, quantomeno, una grave negligenza ed il conseguente collegamento tra l'attuale detentore del bene ed il reato contestato al capo a) di esportazione illecita*".

---

in executivis di beni archeologici (a margine della vicenda dell'Atleta Vittorioso di Lisippo), in Bargi e Cisterna (a cura di), *La giustizia penale patrimoniale*, Torino, 2011 (in corso di stampa). Altri due successivi procedimenti aperti dal Pretore di Gubbio si conclusero rispettivamente con una sentenza di assoluzione (Pretore Gubbio, proc. n. 993/1973, 12 marzo 1976) e di non luogo a procedere (Pretore Gubbio, proc. n.1367/77).

<sup>222</sup> Si vedano le dichiarazioni in [www.getty.edu/news.press/2006](http://www.getty.edu/news.press/2006); J. Paul Getty Museum, Policy statement. Acquisitions by the J. Paul Getty Museum, Adopted by the Board of Trustees of the J. Paul Getty Trust on October 23, 2006, in [www.getty.edu/about/governance/pdfs/acquisitions\\_policy.pdf](http://www.getty.edu/about/governance/pdfs/acquisitions_policy.pdf); The Getty Trust, Statement about the ruling in Pesaro on the Getty Bronze of February 11, 2010 in [www.getty.edu/news/press/center/pesaro.html](http://www.getty.edu/news/press/center/pesaro.html): "The Getty will appeal the Pesaro court's order and will vigorously defend its legal ownership of the statue".

<sup>223</sup> In violazione degli artt. 48, 66 e 68 della L. 1089 del 1939 e art. 1146 c. nav.

<sup>224</sup> Su questi aspetti del procedimento vedi Gaito e Antinucci, op. cit.

Successivamente con ordinanza del 12 giugno 2009<sup>225</sup>, relativa alle eccezioni preliminari proposte dal Getty Museum, il giudice dell'esecuzione ha accertato in base alla ricostruzione in fatto delle vicende successive al rinvenimento in mare della statua, sussistente la giurisdizione italiana. Avvalendosi del precedente stabilito dalla decisione del Melqart di Sciacca, il Tribunale ha infatti, confermato che la legge italiana si applica agli oggetti trovati anche in alto mare da una nave battente bandiera italiana, con la conseguenza che, come previsto dalla legge italiana, la statua è di proprietà dello Stato italiano dal momento stesso in cui è stata trovata.

Questa conclusione ha confermato le precedenti numerose decisioni adottate dai tribunali italiani in caso di confisca di beni culturali rubati o illecitamente scavati.

In ogni caso, pur volendo estendere la nozione di "territorio" alle nave che batte la bandiera dello Stato, ci si è posti la questione dell'individuazione della legge regolatrice del diritto di proprietà sul bene medesimo, in considerazione delle vicende traslative avvenute successivamente al suo ritrovamento. Nella ricostruzione del regime proprietario della statuetta in parola il giudice ha svolto indubbiamente un'analisi molto accurata, valutando tutti gli aspetti di diritto civile e di diritto internazionale privato coinvolti. Nel farlo, tuttavia ha dato per scontato che la vicenda fosse disciplinata interamente ed esclusivamente dal diritto italiano, senza alcun riferimento alla relativa normativa internazionale! È pur vero che all'epoca del ritrovamento - agosto 1964 - non era ancora in vigore la Convenzione di Montego Bay del 1982, tantomeno la Convenzione dell'UNESCO del 2001. Ad essere precisi, all'epoca del ripescaggio della statua neanche la precedente Convenzione di Ginevra del 1958 sull'alto mare era entrata in vigore per l'Italia; fu osservato comunque, che tale accordo, al pari delle altre Convenzioni di Ginevra sul diritto del mare, non conteneva alcuna regola specifica in materia di reperti archeologici sottomarini, ma solo principi generalissimi sulla libertà dell'alto mare, che riflettevano il contenuto delle più antiche consuetudini del diritto internazionale<sup>226</sup>. In ogni caso, anche affermando che *"la proprietà del bronzo era ed è rimasta ex lege allo Stato italiano, perché all'epoca dell'acquisto da parte del J Paul Getty Museum non vi era alcun atto valido per il commercio del bene"*, resta sempre il fatto che l'attuale luogo di situazione della vestigia è all'estero. Sarebbe dunque legittimo sostenere che forse la sola maniera per ottenere il recupero della statua è attraverso l'utilizzo di strumenti di

---

<sup>225</sup> G.i.p. Pesaro, 12 giugno 2009, (ord.), Clark (d'ora in poi Ordinanza del 2009)

<sup>226</sup> Cfr. artt. 7-13 Convenzione di Ginevra sull'alto mare. In tema Migliorino, op. cit. p. 185 ss.

cooperazione internazionale. Tuttavia gli strumenti di cooperazione internazionale menzionati nell'ordinanza (la Dir 93/7/CEE - ora recepita agli artt. 75 ss. del Codice dei beni culturali - e la Convenzione d'UNIDROIT del 1995, menzionata nell'art. 87 dello stesso Codice) non sono direttamente applicabili al caso di specie e dunque, ai rapporti tra l'Italia e gli Stati Uniti. L'unico trattato infatti, in materia che vincola i due Paesi interessati è la Convenzione dell'UNESCO del 1970 sulle misure da prendere per vietare e impedire l'importazione, l'esportazione e il trasferimento di proprietà illeciti di beni culturali. La lista di cui all'art. 1 di detta Convenzione – di cui già si è parlato nel primo capitolo della presente tesi – indica tra i beni suscettibili di protezione internazionale anche “i prodotti di scavi archeologici, regolari e clandestini, o di scoperte archeologiche” (art. 1, lett. c) per i quali vige un reciproco obbligo di restituzione. Ora, benché la statua di Lisippo rientri indubbiamente in questa categoria e dunque, sia in linea di principio inclusa tra i beni culturali per cui valgono gli obblighi di restituzione stabiliti nella Convenzione in caso di furto o esportazione illecita, bisogna però, considerare che gli Stati Uniti hanno formulato una riserva al momento della ratifica di questo accordo con cui hanno dichiarato di considerarsi vincolati solo ad alcuni degli obblighi ivi sanciti, specificamente quelli dell'art. 7 lett. b) (i) e dell'art. 9<sup>227</sup>. In particolare, la prima norma sancisce il divieto d'importazione dei beni culturali rientranti nella definizione di cui all'art. 1, quando questi risultino essere stati rubati da un museo o altra istituzione pubblica successivamente alla entrata in vigore della Convenzione e sempreché i beni in questione risultino essere già stati inventariati prima del furto. La seconda disposizione contiene un obbligo alquanto generico di effettuare controlli all'esportazione, importazione e al commercio internazionale di “materiale archeologico e etnologico” proveniente da quegli Stati contraenti il cui patrimonio culturale è messo in pericolo dal saccheggio del suddetto materiale. Ebbene, non solo gli Stati Uniti hanno circoscritto la loro cooperazione internazionale al rispetto di queste due sole norme convenzionali, ma hanno pure dichiarato di considerare le stesse come non *self-executing*, né retroattive, precisando ulteriormente che potranno scegliere di applicare i controlli in entrata e le limitazioni all'importazione su “*archaeological or ethnological material*” proveniente da un altro Stato parte solo se “*specifically identified as comprising part of the requesting State's*

---

<sup>227</sup> Per la dichiarazione resa dagli Stati Uniti al momento della ratifica, si può consultare [http://portal.unesco.org/en/ev.phpRL\\_ID=13039&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html#RESERVES](http://portal.unesco.org/en/ev.phpRL_ID=13039&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html#RESERVES). La legge di adattamento alla Convenzione UNESCO del 1970 è il Convention on Cultural Property Implementation Act of 1983 (CCPIA), section 2601-2613.

*cultural patrimony that is in danger of being pillaged*”, pertanto “*would not automatically enforce, through import controls, whatever export controls were established by the other country*”,<sup>228</sup>.

In altre parole, gli Stati Uniti, pur avendo aderito a questo strumento internazionale per la lotta al traffico illecito di beni culturali, non si sono assunti l’obbligo internazionale di riconoscere effetti extraterritoriali alle legislazioni protezionistiche degli altri Stati parti della stessa Convenzione UNESCO. Tanto è vero che nel caso di cui si è scelto occuparsi, la confisca disposta *in executivis* dal giudice dell’esecuzione con l’ordinanza del 2010 è rimasta per ora ineseguita.

Ad avviso di chi scrive, pur dovendo presumere in virtù a quella che è la relativa disciplina internazionale, la buona fede da parte del Getty Museum – ndr. degli Stati Uniti – (buona fede che nell’ambito della materia dei beni culturali è particolarmente estesa), non ci sembra di poter considerare conclusa la controversia in parola per la presenza di almeno altre circostanze rilevanti che meritano in questa sede un particolare approfondimento. Sul piano del diritto internazionale ci sono infatti, ulteriori aspetti da analizzare.

Alla luce delle considerazioni sinora svolte circa il legame tra il bene sommerso (e recuperato dal fondo del mare) ed il regime di connessione e di appartenenza culturale ad un determinato Stato sembra impossibile infatti, negare proprio l’appartenenza della statua dell’atleta vittorioso all’Italia. È indiscutibile che esista un certo regime di continuità di natura storico culturale tra l’epoca a cui risale la vestigia ed il belpaese. È pur vero però, che un’analisi di questo tipo non può essere scevra da valutazioni di stampo politico-internazionale: gli Stati Uniti infatti, non hanno ancora ratificato la Convenzione del 2001 sulla protezione del patrimonio sommerso. Ecco che manca dunque, quell’obbligo derivante dal trattato stesso che importa l’impegno per tutti gli Stati di cooperare al fine di garantire la protezione dei beni sommersi; né ci sembra agevole fare delle previsioni in merito. Ciò nonostante un rilievo di questo tipo è d’obbligo, considerato che una simile valutazione da parte delle autorità italiane

---

<sup>228</sup> Relazione del Senato americano di accompagnamento alla legge di autorizzazione alla ratifica, Senate report No. 27.925 (1972) p. 27. Sul punto FELDMAN, *Proceedings of the Panel on the US Enabling Legislation of the UNESCO Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property*, in *Syracuse J. Int’l L. & Comm.*, 1976, 97 ss., p. 114; HOFFMAN, *Cultural Pragmatism: A New Approach to the International Movement of Antiquities*, in *Iowa Law Rev.*, 2010, pp. 678-683, che cita i documenti del Congresso Americano: Congress records -118 CONG.REC. 27.925 (1972).

sarebbe opportuna, senza contare che potrebbe rappresentare un precedente di riferimento per eventuali controversie future della stessa natura.

***b) La Venere di Cirene e gli interessi avversi di Italia e Libia***

Altra controversia di cui la dottrina ha lungamente discusso è quella che ha visto coinvolte l'Italia e la Libia circa la restituzione della prima alla seconda della Venere di Cirene. Sebbene non si tratti in questo caso di una vestigia rinvenuta sul fondo del mare, si ritiene ugualmente che la trattazione di tale caso sia utile al fine di comprendere le dinamiche nei rapporti tra gli Stati ed i relativi interessi quando abbiano ad oggetto un obbligo di restituzione di un bene che sia espressione del patrimonio culturale.

La vestigia di cui si tratta è costituita da una statua marmorea acefala di Afrodite, la c.d. Venere di Cirene, copia romana di un originale di età ellenistica facente parte del complesso statuario delle Grandi Terme di Cirene, rinvenuta dalle truppe italiane nel 1913 in occasione dell'occupazione militare della Cirenaica e successivamente tradotta in patria nel 1915 al fine di preservarla dal rischio di distruzione nel periodo bellico. Considerato il periodo in cui l'opera d'arte è stata scoperta il Collegio giudicante investito della questione ha ritenuto che non fosse configurabile nel caso di specie l'invocato presupposto del rinvenimento della statua nel territorio nazionale, intendendo per tale appunto, il territorio della Libia, che in base al Regio Decreto di annessione del 5 novembre 1911, n. 1247 (convertito poi nella l. 25 febbraio 1918, n. 82) qualificava *“la Tripolitania e la Cirenaica possedimenti italiani in pendenza dello svolgimento di operazioni belliche di alterne sorti”*.

E' noto però, che solo con il Trattato di pace fra Italia e Impero Ottomano del 18 ottobre 1912 (reso esecutivo in Italia con legge del 16 dicembre 1912 n. 1312) la Turchia aveva ceduto all'Italia la Tripolitania e la Cirenaica. Tale trattato non è risultato pertanto sufficiente per il trasferimento della sovranità italiana sul territorio, mancando un effettivo controllo di tali regioni fino agli anni '20 (tant'è che la Comunità internazionale ha riconosciuto la sovranità italiana sull'area in questione solo con il Trattato di Losanna del 24.7.1923), ragion per cui, alla stregua del principio

di effettività, l'ipotizzata sovranità italiana sul territorio libico non risultava sussistere alla data del ritrovamento del reperto.

Orbene, dopo questo breve excursus storico, si deve tener presente che il Ministro per i Beni e le Attività culturali italiano, con decreto del 1° agosto 2002<sup>229</sup>, in esecuzione di un accordo di restituzione<sup>230</sup> concluso tra lo Stato Italiano e lo Stato Libico, ha disposto il passaggio della Venere di Cirene dal demanio italiano al patrimonio dello Stato libico, non ritenendo più sussistente nei confronti di tale bene “un interesse da parte dello Stato a mantenerne la proprietà”. La motivazione si era fondata essenzialmente sul rigetto da parte del tribunale italiano dell'eccezione – accompagnata da una politica fortemente contraria al depauperamento del patrimonio artistico-archeologico nazionale - relativa all'insussistenza di elementi che giustificassero la ricollocazione del reperto in Libia, non rappresentando questa il suo “contesto culturale di appartenenza”; fu invero sostenuto che tale bene appartenesse piuttosto, all'arte europea e non a quella islamica. Il Collegio viceversa aveva ritenuto che proprio gli importanti insediamenti di epoca romana in Libia (che dette i natali persino all'imperatore romano Settimio Severo) e la apprezzabile attività artistica del periodo alessandrino potessero giustificare quella collocazione e che la relativa restituzione dei beni culturali sottratti a seguito di eventi bellici potrebbe contribuire, al contrario, a promuovere il recupero a favore dell'Italia dei reperti nel nostro paese da altri Stati.

Un aspetto particolare che qui s'intende affrontare è, in linea di continuità con quanto sinora esposto, quello relativo al legame tra il bene rinvenuto e la sua cultura di origine o anche Stato di origine. In primo luogo, infatti, non si comprende quale sarebbe lo Stato di appartenenza del bene, dal momento che all'epoca del suo rinvenimento non esisteva uno Stato libico, né vi era un altro Stato che esercitasse la sua potestà di governo sul territorio diverso dall'Italia. In secondo luogo, non si ritiene di poter condividere quel debole argomento contrario fatto proprio dal tribunale circa la non estraneità artistica al mondo culturale libico della statua, che condivideva piuttosto la cultura romana, pur non coincidendo con essa!

---

<sup>229</sup> Accordo registrato presso la Corte dei Conti in data 8 agosto 2002 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n.190 del 14 agosto 2002.

<sup>230</sup> Si fa in particolare, riferimento alla Dichiarazione congiunta del 4.7.1998 ulteriormente specificata nelle Intese del dicembre 2000 raggiunte in occasione della prima sessione del Comitato del Partenariato italo-libico.

Com'è stato opportunamente osservato<sup>231</sup> ciò che rileva è l'atteggiamento attuale di uno Stato rispetto alle vestigia e ai reperti storici che si trovano sul suo territorio, più dell'esistenza stessa di tali vestigia. Basti pensare all'atteggiamento dei talebani nei confronti dei reperti storici risalenti al tempo preislamico in Afganistan che li ha condotti all'abbattimento delle gigantesche statue del Buddha<sup>232</sup>. Si sarebbe potuta configurare come auspicabile, a quel tempo la restituzione all'Afganistan di un reperto risalente ad epoche precedenti l'islamizzazione di quel paese e che fosse stato rinvenuto da quelle parti e trasferito all'estero, utilizzando l'argomento del ritorno del bene nel suo ambiente culturale?

Ma la avversa motivazione adottata dal Tribunale nasceva da considerazioni di carattere strettamente giuridico: il problema della restituzione, secondo il Tribunale, trova una sistemazione tutto sommato abbastanza pacifica essendosi formata al riguardo una regola consuetudinaria (alla cui formazione hanno contribuito fonti pattizie, tra cui il primo protocollo allegato alla Convenzione dell'Aja del 1984, la prassi degli Stati e, da ultimo, gli Statuti dei tribunali penali internazionali in cui il trafugamento e la distruzione dei beni culturali sono inquadrati tra i crimini di guerra); il punto delicato dell'intera vicenda è legato infatti, proprio al dominio coloniale e all'obbligo di restituzione dei beni sottratti dalla potenza coloniale durante questo dominio. Se si fa eccezione per i beni culturali sottratti a seguito di eventi bellici o di occupazioni militari per i quali l'obbligo di restituzione è stato reso palese da numerosi trattati internazionali come ad es. quelli a conclusione dei conflitti – trattati di pace -, non altrettanto si può dire per i beni culturali sottratti durante il dominio coloniale sulla cui restituzione non è stato possibile sino ad oggi promuovere la formazione di un consenso generalizzato. La richiesta di restituzione è stata avanzata più volte dagli Stati che sono nati a seguito del processo di decolonizzazione, ma non ha trovato una risposta soddisfacente. Tutti i tentativi per affermare l'esistenza di una prassi a livello internazionale che considera illecite le asportazioni degli stessi e dalla quale potesse derivare un obbligo di restituzione, si sono rivelati privi di un significativo risultato per l'assenza di quel necessario e generale consenso per la

---

<sup>231</sup> A. Albano, *La restituzione alla Libia della Venere di Cirene*, in *Innovazione & Diritto*, rivista on line, <http://www.innovazionediritto.unina.it/index.html>.

<sup>232</sup> Come segnala I. Maffi, “*il caso dell'abbattimento delle statue dei Buddha di Bamiyan in Afghanistan ad opera dei Talebani, è la dimostrazione più evidente della consapevolezza diffusa che il patrimonio culturale è qualcosa di più di un semplice residuo neutrale del passato: i “monumenti sono dei semiofori, cioè sono dei portatori di storia, di memoria, di cultura, di valori religiosi e politici”*”, in *Antropologia*, *Annuario diretto da Ugo Fabietti*, 2006, anno 6, n. 7, p. 5.



formazione di una consuetudini internazionale da parte degli Stati ex coloniali. Né si può sostenere che abbiano avuto nel corso degli anni un esito migliore alcune convenzioni sorte proprio allo scopo di tutelare il patrimonio culturale. Si pensi alla Convenzione Unesco del 1970 sul la illecita importazione, esportazione e trasferimento dei beni culturali, che si è rivelata poco efficace sul piano materiale, non producendo le relative disposizioni un effetto retroattivo.

Ebbene, così come si è già detto con riferimento alla statua dell'Atleta vittorioso, si ritiene anche in questo caso di dover compiere delle osservazioni di natura differente; ciò che invero, dovrebbe divenire oggetto di valutazioni da parte degli Stati è l'interesse alla protezione del patrimonio culturale quale espressione della civiltà umana e quale spinta propulsiva alla cooperazione internazionale al fine di salvaguardare un patrimonio comune, ipotesi che purtroppo è ancora lungi dal ricevere un regime condiviso ed universale.

#### ***4. Sull'attribuzione alle navi militari e di Stato della qualifica di patrimonio sommerso***

Atro aspetto spinoso su cui si è lungamente discusso in sede di definizione del contenuto della Convenzione UNESCO sul patrimonio culturale subacqueo è stato quello relativo al trattamento delle navi militari e di Stato allorquando anch'esse siano affondate e si trovino, quindi, adagiate sul fondo del mare da più di cento anni.

La definizione del relativo regime applicabile è risultato complicato e di difficile inquadramento in ragione della dissimile prassi seguita da parte di molti Stati nel corso dei secoli. Nel rimandare ad altre trattazioni la prassi nazionale relativa alle navi da guerra, si deve osservare che a seguito di lunghi dibattiti si è deliberato di qualificare anche le navi militari e di Stato (naturalmente sommerse) come parte del patrimonio culturale subacqueo, atteso che una certa percentuale di relitti sottomarini appartiene proprio a queste navi e che molto di frequente queste stesse sono dotate di un immenso valore storico tale da legittimare relative esigenze di preservazione e tutela.

Costituisce infatti, ormai principio di diritto consuetudinario di diritto internazionale quello secondo cui una nave militare o di Stato (non coinvolta in attività commerciali) goda della immunità dalla giurisdizione di Stati terzi, essendo considerata o come

estensione del territorio dello Stato di bandiera ovvero come espressione di un organo dello Stato<sup>233</sup>. Già la Convenzione di Montego Bay<sup>234</sup> aveva peraltro sposato tale principio sancendolo negli artt. 32<sup>235</sup> (sul mare territoriale), 95<sup>236</sup> e 96<sup>237</sup> (sull'alto mare).

Ebbene ciò posto bisogna verificare se – ed in che termini – le navi militari e di Stato affondate e localizzate sul fondo del mare possano costituire alla luce della Convenzione UNESCO del 2001 espressione del patrimonio culturale sommerso (dell'umanità?).

La soluzione, si è detto, è sicuramente positiva: la nave da guerra o quella di Stato mantiene infatti, con lo Stato di bandiera un legame consolidato ed inscindibile tale da giustificare la continuità anche su tali relitti della immunità dalla giurisdizione. È ben possibile infatti, che una nave da guerra affondata più di cento anni fa conservi documenti, armi, strumentazioni strategiche o addirittura segreti di Stato che meritano (per ragioni di sicurezza nazionale) di estendere ad essi l'immunità dalla giurisdizione, con la conseguente impossibilità per uno Stato terzo di interferire con il reperto. E' anche vero però, che i primi progetti di codificazione della Convenzione UNESCO tendevano ad escludere dalla trattazione le navi da guerra per consentire la più ampia partecipazione possibile di Stati; solo in un secondo momento si comprese come l'inquadramento di tale aspetto nel regime complessivo del patrimonio subacqueo fosse realtà imprescindibile.

Lasciando da parte l'analisi dei lavori preparatori sull'oggetto, il testo definitivo della Convenzione prevede un regime per i relitti di navi militari e di Stato variabile a seconda delle diverse zone di giurisdizione marine, inserendo il relativo inquadramento proprio negli articoli ad esse dedicati. Per quanto concerne in primo

---

<sup>233</sup> R. Garabello, op. cit. p. 311.

<sup>234</sup> Sul trattamento delle navi militari e da guerra nella CNUDM, si veda Oxman, *Lé regime des navires de guerre dans le cadre de la Convention des Nations Unies sur le Droit de la mer*, in *AFDI*, 1982, p. 811.

<sup>235</sup> Articolo 32 Immunità delle navi da guerra e di altre navi di Stato in servizio non commerciale: *Con le eccezioni contenute nella sottosezione A e negli articoli 30 e 31, nessuna disposizione della presente convenzione pregiudica le immunità delle navi da guerra e delle altre navi di Stato in servizio non commerciale.*

<sup>236</sup> Articolo 95 Immunità delle navi da guerra in alto mare: *Le navi da guerra godono, nell'alto mare, della completa immunità dalla giurisdizione di qualunque Stato che non sia lo Stato di bandiera.*

<sup>237</sup> Articolo 96 Immunità delle navi impiegate esclusivamente per servizi governativi non commerciali: *Le navi di proprietà o al servizio di uno Stato, e da questo impiegate esclusivamente per servizi governativi non commerciali, godono nell'alto mare della completa immunità dalla giurisdizione di qualunque Stato che non sia lo Stato di bandiera.*

luogo il mare territoriale la Convenzione affida maggiori poteri allo Stato costiero che può informare (*should inform*)<sup>238</sup> quello di bandiera onde avviare un sistema di collaborazione reciproca in caso di rinvenimento di una nave di Stato straniera. Mancando però, allo stato attuale una prassi significativa, la dottrina specialistica ha osservato come l'espressione *should inform* andrebbe interpretata secondo buona fede e nel senso di non ammettere azioni unilaterali da parte dello Stato costiero su relitti militari stranieri in assenza di una collaborazione<sup>239</sup>.

Per quanto concerne invece, il regime applicabile a tali relitti rinvenuti all'interno della Zona Economica Esclusiva e nella piattaforma continentale le competenze condivise tra lo Stato costiero e quello di bandiera appaiono più bilanciate, non potendo il primo intervenire sul relitto senza il previo accordo con il secondo e la collaborazione con lo Stato coordinatore.

In ultima analisi, per ciò che concerne la zona dell'Area internazionale viene stabilito nella Convenzione che lo Stato di bandiera gode di maggiori poteri, essendo ogni tipo di attività di recupero subordinata al suo consenso preventivo.

Differente appare invece, il regime applicabile nel caso di ritrovamento di un bene sommerso da parte di una nave militare o di Stato straniera. Nella fase finale del negoziato la Gran Bretagna avanzò la proposta da inserire nel testo della Convenzione una disposizione relativa appunto, al ritrovamento da parte di una nave di Stato di una vestigia localizzata nella Zona Economica Esclusiva, nella piattaforma continentale o nell'Area internazionale, prospettando in tal caso l'assenza di alcun obbligo di

---

<sup>238</sup> Sull'espressione "*should inform*" (che corrisponde alla versione nel testo italiano di *può informare*) non sono mancati contrasti in seno agli Stati. Se da un lato vi era la Gran Bretagna che imponeva agli Stati costieri un vero e proprio dovere di informazione lo Stato di bandiera della nave militare sommersa, dall'altro vi erano gli Stati Uniti i quali prediligevano una forma più edulcorata di obbligo per gli Stati costieri imponendo loro un obbligo di coordinazione e consultazione con lo Stato di bandiera. In considerazione di tali proposte le questioni sollevate furono due: se il comportamento dello Stato costiero dovesse concretarsi in una forma di cooperazione ovvero in una più semplice forma di consultazione, piuttosto che in un regime di informazione. Ed in secondo luogo se dovesse parlarsi in merito di un vero e proprio obbligo ovvero di una semplice facoltà per lo Stato costiero. La proposta dell'Italia, propensa ad adottare un sistema di informazione più che di cooperazione, si tradusse nell'utilizzo del solo termine "informare" senza alcun ausiliare; Per quanto alcuni paesi, come Argentina, Egitto e Portogallo, condividevano il sistema informativo suggerito dall'Italia, contestavano d'altro canto la proposta italiana di non adoperare alcun ausiliare, ritenendo che in questo modo sarebbe mancata una forza giuridica del testo della norma a favore di un significato meramente descrittivo. Così in R. Garabello, op. cit. p. 344-345.

<sup>239</sup> Collaborazione che deve coinvolgere non solo lo Stato di bandiera, ma altresì tutti quegli Stati che abbiano un legame verificabile con il relitto medesimo. Evidentemente – sostiene R. Garabello – tale previsione contribuisce all'indebolimento dell'esclusività delle competenze dello Stato di bandiera sui relitti militari in acque territoriali straniere, il che appare in perfetta linea di continuità con la Convenzione stessa. R. Garabello, op. cit. nota n. 157, p. 349.

informazione. La *ratio* di ciò si fondava sulla circostanza in base alla quale rivelare la posizione di una nave di Stato impegnata in operazioni segrete per garantire il rispetto della Convenzione sulla protezione del patrimonio subacqueo avrebbe potuto determinare seri problemi in termini di sicurezza circa le operazioni svolte a bordo della nave. Tale previsione non trovò accoglimento da parte di diversi Paesi, tra cui l'Argentina, l'Italia e la Grecia, i quali temevano che l'applicazione di questa regola a tutte le navi di Stato avrebbe finito per impedire l'esecuzione dei procedimenti informativi convenzionalmente pattuiti, data la vastità di tale categoria di imbarcazioni (tenuto presente che accadeva di frequente che i cd. cercatori di tesori si trovavano ad operare proprio a bordo di navi di Stato).

La soluzione accolta in ultima istanza fu una scelta di compromesso: la Convenzione infatti, autorizza le navi militari a derogare le disposizioni relative agli obblighi informativi in caso di ritrovamento o di ricerca archeologica, sempre che venga garantito il rispetto di tre condizioni fondamentali (art. 13), tra loro cumulative; Non deve trattarsi cioè, di navi esercenti operazioni commerciali; è necessario che le imbarcazioni stiano svolgendo regolarmente le loro operazioni; e che infine, non siano impegnate in attività dirette al patrimonio culturale subacqueo.

Dunque, ciò che a questo punto viene da chiedersi è come sia conciliabile il regime applicabile a tali relitti, sui quali esiste un interesse del tutto particolare dello Stato di bandiera ovvero di quello che presenti un legame verificabile, con la caratteristica fondamentale dell'esigenza di proteggere il patrimonio culturale subacqueo, in generale, come patrimonio dell'umanità. Com'è possibile, in altre parole affermare l'esistenza di un diritto comune a tutti i popoli laddove si asserisce allo stesso momento che su questi beni insiste l'esigenza (laddove effettivamente vi sia) di proteggere informazioni proprie di uno Stato e di tenerle pertanto segrete?

Senza pretendere di offrire una soluzione definitiva a questa argomentazione, sembra corretto ad opinione di chi scrive, ritenere che se da un lato appare senza dubbio confermata la predilezione nell'ambito del sistema UNESCO del regime di cooperazione ad ogni costo tra i diversi Stati di volta in volta coinvolti nel ritrovamento di un relitto, dall'altro non si comprende come tale criterio si bilanci poi con quello che legittima, almeno sul piano teorico ed astratto, l'appartenenza dell'UCH a tutta l'umanità. Tutto ciò fa sorgere inevitabilmente alcuni dubbi: se è vero che il patrimonio culturale sommerso appartiene all'umanità, che il regime informatore del sistema di tutela internazionale è quello che afferma un regime diffuso

di cooperazione e che alcuni beni – come le navi militari o di Stato – sono suscettibili di ricevere una speciale tutela, ma spendibile solo da parte di pochi Stati (ndr. generalmente quello di bandiera, salvo il caso in cui si tratti di un antico galeone, in quel caso non vi è equiparazione con le navi di stato moderne), quanto è reale ed effettivo l'enunciato principio dell'universalità dell'UCH?

A ben vedere, a dieci anni dalla data in cui è stata siglata la Convenzione UNESCO sul patrimonio subacqueo non si può sostenere di avere a disposizione una prassi significativa in grado di offrire risposte certe alle domande qui sollevate.

È doveroso operare un distinguo tra la disciplina relativa ai beni subacquei e quella che in qualche modo coinvolge interessi nazionali – e anche di difesa nazionale – dei singoli Stati. Sarebbe sbagliato stravolgere il significato profondo dell'intero testo convenzionale per la scelta di riconoscere alla categoria speciale di navi da guerra e da navi di Stato delle disposizioni predisposte per beni inquadrabili in altro settore. Per tale ragione, sulla scia di quanto analizzato in questo lavoro ed in considerazione della prassi più recente, la soluzione ottimale potrebbe risiedere nella scelta degli Stati di addivenire a formule convenzionali più ristrette (regionali o bilaterali) che consentano loro di individuare una disciplina diversificata non solo sul piano meramente spaziale e geografico, ma anche con riferimento all'oggetto particolare, scegliendo in altre parole di diversificare il regime di protezione in ragione della natura del patrimonio stesso che si intende salvaguardare.

## ***Capitolo V: La disciplina del patrimonio culturale sommerso nell'ordinamento dell'Unione Europea***

### ***1. Premessa***

Ciascuno di noi ha sempre sentito parlare dei grandi viaggi di scoperta che hanno permesso ai nostri antenati di conoscere la vastità del pianeta, la diversità delle sue culture e la ricchezza delle sue risorse. Nel corso del tempo essi hanno consentito non solo di accedere a regioni del mondo ancora sconosciute, ma anche di generare nuove tecnologie e quindi, di riscoprire le radici di antiche civiltà oramai sommerse nel tempo e nello spazio.

Il continente europeo, ed i paesi dell'area mediterranea in particolar modo, raccontano proprio dell'esistenza di culture assai risalenti nei secoli che popolavano questi spazi ed i mari circostanti e che, per le vicende che hanno caratterizzato i fenomeni migratori, ci hanno lasciato molte tracce per lungo tempo nascoste e conservate sui fondali marini.

La protezione del patrimonio culturale sommerso che, come si è delineato sinora, costituisce già da tempo una priorità dell'UNESCO e più in generale dell'intera comunità internazionale, trova una forma di tutela - seppur ancora embrionale - anche sul piano regionale dell'Unione Europea da sempre sensibile a queste problematiche. Al di là delle considerazioni di carattere politico-economico che generalmente si conducono quando si parla di U.E., che non s'intende affrontare in questa sede, appare tuttavia preliminare ai fini del presente lavoro una valutazione di stampo giuridico-storico-geografico.

Circondata da numerose isole, da quattro mari, ovvero il Mar Mediterraneo, il Mar Baltico, il Mare del Nord ed il Mar Nero e da due oceani (Atlantico e Artico), l'Europa è una penisola con uno sviluppo costiero di diverse migliaia di chilometri, superiore a quello di altre grandi estensioni continentali, quali a titolo esemplificativo gli Stati Uniti. La sua configurazione geografica pertanto, è tale per cui le frontiere sono costituite per oltre due terzi da coste; ne deriva che le zone marittime soggette alla giurisdizione degli Stati membri hanno in alcuni casi un'estensione maggiore rispetto

al loro territorio terrestre. Dunque proprio la presenza storico-geografica dei popoli del continente europeo anche sugli oceani ne ha fortemente caratterizzato nel tempo la relazione con società diverse che sin dai tempi più antichi hanno influito in modo determinante sullo sviluppo della cultura, dell'identità e dunque, della storia d'Europa. Tutto ciò oggi non è cambiato. Arricchita dalla consapevolezza che il patrimonio culturale e linguistico fa parte della sua storia, l'Europa rappresenta la culla ed il crocevia di culture profondamente diverse tra loro, ciascuna e tutte espressione di un "patrimonio comune" non solo al vecchio continente, ma all'intera umanità.

Tuttavia non è di facile soluzione il problema di una definizione comune ed unitaria dei beni culturali in Europa, difficoltà strettamente connessa alla ampiezza, o meglio all'astrattezza della disciplina comunitaria in materia, tenuto anche conto che lo stesso trattato istitutivo – e quelli successivi modificativi – è stato redatto in più lingue, tutte facenti fede, ma tali da attribuire ciascuna un significato differente alla nozione di *cultura*. Ancora più complessa è la possibilità di individuare un corpo di norme chiaro e completo in materia di patrimonio sommerso, nonostante questo costituisca parte integrante della cultura europea, soprattutto se si pensa al bacino del Mar Mediterraneo.

## ***2. L'Unione Europea ed il sistema di protezione del patrimonio culturale***

Come si è avuto modo di esporre nel capitolo dedicato alla Convenzione UNESCO del 2001 per la protezione internazionale del patrimonio culturale subacqueo, ed in particolare ai lavori preparatori che hanno condotto alla sua stesura definitiva, è di immediata comprensione il ruolo decisivo assunto in questo percorso dall'Unione Europea. Ma l'interesse della Comunità per lo spazio della cultura è relativamente recente, considerato che essa fu originariamente voluta e strutturata come comunità essenzialmente economica. Si tratta, ancora oggi, di un processo *in itinere* e frammentato i cui risultati non potranno che essere valutati nel lungo periodo.

È solo negli ultimi anni infatti, che si è registrato un crescente coinvolgimento dell'Unione Europea per il settore della cultura ed in particolare per la politica degli scambi tra Paesi europei e quelli non appartenenti all'area Europa di beni culturali -

molto spesso rinvenuti nel Mar Mediterraneo, e non solo - nell'ottica della valorizzazione di un patrimonio comune a tutti gli Stati e all'Unione stessa.

Una prima difficoltà circa la possibilità di adottare un regime uniforme di regolamentazione è certamente rappresentata dal fatto che il processo di integrazione europeo è da sempre stato accompagnato dalla duplice esigenza di adottare da un lato norme comuni al fine di ravvicinare gli ordinamenti degli Stati membri, ma dall'altro di rispettare le specificità nazionali. Tale rapporto dialettico ha caratterizzato settori diversi come quello relativo alla dimensione sociale, ai diritti fondamentali o all'ambito della cultura.

Eppure il Trattato di Roma del '57 non prevedeva nella sua formulazione originaria alcuna esplicita competenza comunitaria in materia di beni culturali, tantomeno in ordine alla circolazione degli stessi, se non in via mediata all'art. 36 (ora art. 30); esso infatti, pur stabilendo come obiettivo l'abolizione dei dazi doganali e delle restrizioni alla libera circolazione delle merci tra gli Stati membri, aveva lasciato impregiudicata la competenza interna degli Stati nella gestione, valorizzazione e protezione del patrimonio artistico nazionale, precisando soltanto che tali divieti e restrizioni non dovevano costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra i Paesi membri<sup>240</sup>. Per questa ragione molti hanno sempre parlato a questo proposito di una sorta di "*dominio riservato*"<sup>241</sup> (o di competenza domestica) degli Stati, con la conseguente implicita ammissione di riconoscere al principio della *lex rei sitae* un rango superiore e principale.

È solo a partire dagli anni '70 che le Istituzioni comunitarie hanno - a più riprese - dimostrato una rinnovata sensibilità per la cultura; manifesto di tale nuovo interesse è stata la Dichiarazione di Copenaghen del 1973 sull'identità europea con cui si affermò per la prima volta l'esistenza appunto, di una identità comune fondata sulla condivisione tra gli Stati membri di stessi principi e valori culturali, praticamente di un

---

<sup>240</sup> Su questa disposizione di veda E. Fanara, *Commento all'art. 36*, in *Commentario CEE*, diretto da R. Quadri, R. Monaco e A. Trabucchi, Milano 1965, p. 203 e ss.; A. Papa, *Strumenti e procedimenti della valorizzazione del patrimonio culturale - Ruolo dei livelli di governo e promozione delle identità*, Napoli, 2004, cit., p.97 e ss.

<sup>241</sup> F. Francioni, *Principi e criteri ispiratori* cit. p. 12. La rigidità con cui è stata sempre accolta quest'accezione si desume peraltro, anche da un ulteriore elemento: dinanzi al dominio riservato degli Stati si arresta finanche l'azione ordinaria delle Nazioni unite. L'art. 2 della Carta dell'O.N.U. infatti, dispone che "Nessuna disposizione del presente Statuto autorizza le Nazioni Unite ad intervenire in questioni che appartengono essenzialmente alla competenza domestica di uno Stato, obbliga gli Stati membri a sottoporre tali questioni ad una procedura di regolamento in applicazione del presente Statuto, questo principio non pregiudica però, l'applicazione di misure coercitive a norma del Capo VII.



“*idem sentire*”. L’anno successivo una risoluzione del Parlamento europeo fece per la prima volta riferimento alla necessità di varare azioni comuni nell’ambito della cultura, in particolare per la salvaguardia del patrimonio culturale<sup>242</sup>. A tale Risoluzione fece poi seguito nello stesso anno l’inserimento nel bilancio comunitario di fondi appositamente destinati al finanziamento di progetti per il recupero ed il restauro di siti e monumenti culturali nazionali dei singoli Stati membri<sup>243</sup>.

A ben vedere però, tutti questi interventi, per quanto presentassero un’indubbia importanza simbolica, mancavano di un riconoscimento formale e di una precisa collocazione normativa in grado di definire una disciplina completa ed organica, lasciando in questo modo che il sistema di regolamentazione e di tutela del patrimonio culturale continuasse a rimanere espressione dell’attività politico-intergovernativa. Intorno ai primi anni ’80 l’azione della Comunità si accentuò con l’attribuzione alla Commissione Delors di un portafoglio destinato proprio al settore della cultura, benché ogni decisione fosse destinata a rimanere estrinsecazione, come si è detto, di mera attività politica e per questo priva di un carattere decisionale e vincolante.

Un passo in avanti importante si è avuto con l’entrata in vigore nel 1987 dell’Atto Unico europeo<sup>244</sup> e con il conseguente inserimento nel Trattato CEE dell’art. 7, con cui è stata prevista l’instaurazione di un mercato interno e la creazione di uno “*spazio senza frontiere interno nel quale sia assicurata la libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali*”<sup>245</sup>, talmente ampio da includervi anche i beni culturali. Ma l’impulso decisivo sembra derivare dalla normativa di cui all’art. 23 del Trattato CEE relativo alla circolazione dei beni culturali, che, allo scopo di realizzare un mercato interno e vista l’esigenza in tale settore della soppressione dei controlli alle frontiere interne al territorio comunitario, sancì il divieto di dazi doganali all’importazione ed all’esportazione e di qualsivoglia tassa di effetto equivalente. A ben vedere però, il trattato CEE all’art. 36 – oggi all’art. 30 – si limitava esclusivamente a riconoscere al patrimonio artistico, storico ed architettonico una sorta di “*eccezionalità*” rispetto alle esigenze degli scambi economici, deponendo a favore degli Stati membri la possibilità di prevedere nei propri sistemi interni limitazioni alla circolazione dei beni culturali

---

<sup>242</sup> Risoluzione del Parlamento Europeo sulla salvaguardia dei beni culturali in Europa, in GU C 62 del 30 maggio 1974, p.5.

<sup>243</sup> Si pensi al restauro del Palazzo dei Dogi a Venezia, all’Acropoli di Atene ed al Quartiere Chiado a Lisbona, o ancora al Progetto della “città europea della cultura” o infine, all’Orchestra dei giovani.

<sup>244</sup> GUCE L del 28 giugno 1987, firmato il 17 febbraio 1986 a Lussemburgo e poi il 28 febbraio dello stesso anno a L’Aja.

<sup>245</sup> Art. 14, par. 2, art. 7A

ove ciò fosse giustificato dall'esigenza di garantire la “*protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale*”<sup>246</sup>, e sempre che queste misure non importassero effetti dissimulativi aventi lo scopo di commettere arbitrarie discriminazioni o restrizioni al commercio tra gli Stati membri<sup>247</sup>. La disposizione in parola ha riconosciuto infatti, agli Stati membri la legittimità ad imporre restrizioni e divieti in materia di circolazione di beni facenti parte del patrimonio culturale nazionale, riconoscendo in questo modo al patrimonio artistico una certa priorità rispetto a quello commerciale ed economico, considerato che i beni culturali sono sì suscettibili di valutazione economica, ma devono essere considerati prima di tutto “*espressione della civiltà che li ha prodotti*”<sup>248</sup>. Tale regime di libertà di circolazione tra gli Stati membri applicato ai beni culturali preoccupò però, non poco quei Paesi che, forti di una tradizione culturale molto antica, come l'Italia o la Grecia (intimoriti dal rischio di “fughe” di beni culturali nazionali verso Paesi che prevedevano una disciplina interna più liberale) temevano di perdere il controllo delle transazioni anche verso l'estero di beni appartenenti al proprio patrimonio culturale nazionale. Per questa ragione apparve di speciale importanza una Dichiarazione interpretativa in base alla quale non doveva in ogni caso essere pregiudicato “*il diritto degli Stati nazionali di adottare le misure ritenute necessarie in materia di (...) lotta al traffico illecito di opere d'arte e di antichità*”.

Sulla base di queste considerazioni la Comunità fu indotta a ragionare sulla possibile adesione alla Convenzione UNESCO del '70 concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà dei beni culturali, che prevedeva un obbligo di reciprocità nella restituzione dei beni culturali rubati o illecitamente esportati tra gli Stati ratificanti. In verità, nonostante la Commissione europea avesse avanzato nel 1978 tale opportunità in un'apposita comunicazione, non si ebbe una partecipazione significativa da parte dei Paesi europei

---

<sup>246</sup> Sul punto E. Fanara, op. cit. p. 203 e ss.

<sup>247</sup> Ogni abuso peraltro, è suscettibile di formare oggetto di censura da parte della Corte di Giustizia. Un caso meno recente, ma ancor oggi meritevole di considerazione per le argomentazioni contenute nella motivazione è stato quello deciso dalla CGCE con la sentenza del 10 dicembre 1968 (causa 7/68, in Foro italiano 1969, IV, p. 89), con cui la Corte ha individuato l'elemento comune di cose di interesse artistico, storico o archeologico, rispetto ad altri beni commerciabili, nella valutabilità in denaro di tali beni e nega che dazi doganali o tasse analoghe rientrino in quelle restrizioni – per finalità di conservazione e protezione – ammesse con l'eccezione prevista dall'art. 36 del Trattato. Peraltro, è meritevole di rilievo che la tassa di esportazione – rimasta dopo tale decisione per i soli trasferimenti di beni culturali extracomunitari – è stata del tutto soppressa a seguito della legge 30 marzo 1998 n. 88.

<sup>248</sup> A. Papa, op. cit. p. 84.

a questa Convenzione: da un lato c'era la ferma opposizione della Gran Bretagna e della Germania – Paesi tradizionalmente importatori - restie alla creazione di vincoli troppo stringenti in tema di restituzione; dall'altro vi era un forte scetticismo da parte di altri Stati, quali la Grecia, l'Italia e la Spagna – più ricchi di opere d'arte e per questo più conservatori<sup>249</sup> - circa l'efficacia reale di questa Convenzione. Molti di questi evidenziarono infatti, il rischio, insito nel meccanismo del mutuo riconoscimento delle legislazioni nazionali in materia di beni culturali, che avrebbe finito non tanto per realizzare una maggiore libertà di circolazione degli stessi, quanto piuttosto per favorire una rigida permanenza dei beni all'interno di uno Stato<sup>250</sup>, anche quando la loro collocazione fosse dipesa da cause illecite. Tutti questi dubbi determinarono un brusco arresto della procedura di ratifica alla Convenzione; relativamente inoltre, alla partecipazione sovranazionale al trattato in parola mancò l'adesione della Comunità europea stessa, per l'impossibilità di ratificarla, poiché – al di là della sua formale incompetenza in materia culturale – la Convenzione UNESCO era aperta solo agli Stati ai sensi del suo art. 20, non anche alle organizzazioni internazionali.

Una formale presa di coscienza dell'urgenza di adottare un strumento specificamente rivolto alla tutela del patrimonio culturale dell'intera comunità si ebbe perciò, solo a conclusione di un Consiglio europeo svoltosi a Roma il 14 e il 15 dicembre 1990, a margine del quale furono avviate due conferenze intergovernative sull'unione monetaria e politica. In tale occasione alcuni Capi di Stato e di Governo manifestarono la necessità di estendere le competenze comunitarie al fine di salvaguardare il patrimonio culturale europeo: alla luce di ciò fu considerata l'opportunità di inserire nei trattati istitutivi un apposito articolo in materia di tutela e protezione dei beni culturali.

Sulla scia di questi incontri si ebbe una testimonianza formale della sensibilità comunitaria nei confronti della dimensione culturale - che finora aveva privilegiato un approccio soprattutto mercantilistico agli stessi - solo con l'entrata in vigore del

---

<sup>249</sup> È interessante notare altresì che le differenze attengono non solo all'aspetto della regolamentazione del patrimonio culturale, ma a specifiche difformità linguistiche ed etimologiche; ad esempio la normativa italiana adopera appunto l'espressione di *patrimonio*, piuttosto ampia, mentre la disciplina francese ed anglosassone fanno riferimento al *tesoro* per indicare un complesso di beni piuttosto limitato suscettibile di essere assoggettato a forme di restrizioni e tutela. Così R. Monaco, *La protezione internazionale dei beni culturali*, in AA.VV., *Beni culturali e mercato europeo*, Roma, 1991.

<sup>250</sup> A. Lanciotti, *La circolazione dei beni culturali nel diritto internazionale privato comunitario*, ESI, 1996.

trattato di Maastricht nel 1993, che apparve espressione di un compromesso tra l'esigenza da un lato di concedere competenze più ampie alla Comunità anche mediante l'introduzione di procedure decisionali più rapide, e dall'altro di rispettare le resistenze degli Stati alla cessione di ulteriori "fette" di sovranità a vantaggio della Comunità. Il nuovo titolo IX del Trattato sull'Unione europea, rubricato appunto *Cultura*, si occupava dunque, espressamente della materia. Esso ha rappresentato la base costituzionale specifica per l'intervento comunitario in diversi settori inerenti la cultura, compreso, come si dirà a breve, quello della "*conservazione e salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea*".

Ciò nonostante lo stesso processo di armonizzazione così avviato incontrò non poche resistenze da parte di alcuni Governi nazionali piuttosto ostili a delegare all'Unione una materia storicamente di competenza nazionale; in altre parole alcuni Paesi storicamente più ricchi di patrimonio archeologico paventavano la possibilità che la liberalizzazione della circolazione intracomunitaria dei beni culturali avrebbe finito per autorizzare lo spostamento di questi ultimi dal territorio degli Stati dalle legislazioni più restrittive a quello di altri più liberali, aprendo così la strada al commercio illecito di beni culturali. Come evidenziato anche dalla Direzione Generale Studi del Parlamento Europeo esistevano infatti, già all'epoca profonde differenze tra le legislazioni dei Paesi del sud Europa e quelli del nord; questi ultimi erano tradizionalmente provvisti di una normativa più flessibile in materia, sia perché non dotati di una particolare ricchezza culturale-archeologica, sia perché è in questi Paesi che ancora oggi trova accoglienza la maggior parte dei "commercianti" di beni culturali<sup>251</sup>.

Questa costituisce forse, tuttora la ragione principale della profonda frammentazione della disciplina comunitaria, vista la difficoltà di individuare con una certa precisione il fondamento normativo relativo alla competenza dell'Unione in materia di beni culturali, sommersi e non.

Nonostante tali difficoltà però, fu con il trattato di Maastricht che il termine *cultura* trovò per la prima volta cittadinanza addirittura tra gli obiettivi della Comunità (art. 3)<sup>252</sup>: l'art. 151 TCE<sup>253</sup> (già art. 128) ha rappresentato in particolare, il primo vero

---

<sup>251</sup> Parlamento Europeo – D.G. Studi, *La libera circolazione dei beni culturali nell'Unione Europea*, doc. EDUC 102 IT, 2-1998, p. 7.

<sup>252</sup> L'inserimento del termine cultura ha invero, rappresentato "un aspetto importante, dal momento che l'inclusione della cultura tra le materie indicate dall'art. 3 sancendo l'eventualità del ricorso agli interessi culturali per l'interpretazione teleologica delle norme del trattato, comporta di per sé la

riconoscimento della cultura come interesse pubblico comunitario di rango primario. L'art. 151 dispone nella sua prima parte che la Comunità contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune; nella seconda, che l'azione della Comunità per la conservazione e la salvaguardia del patrimonio culturale d'importanza europea dev'essere precipuamente volta ad incoraggiare la cooperazione tra gli Stati membri e, se necessario, ad appoggiare ed integrare l'azione<sup>254</sup> di questi ultimi.

A questo punto pare interessante notare come, ben prima che fosse sancito dal diritto internazionale particolare – ovvero dalla Convenzione dell'UNESCO del 2001 – è stata attribuita in sede comunitaria una grande importanza alla necessità di stimolare un processo di cooperazione tra i singoli Stati prim'ancora che sul piano sovranazionale in vista del superiore interesse della cultura.

---

*sanzione definitiva di una specifica dimensione culturale dell'ordinamento comunitario, che potrebbe trovare idonei strumenti giuridici d'intervento nelle norme che attribuiscono alla comunità la generica competenza fondata non su criteri sostanziali, ma su criteri legati alla realizzazione di obiettivi generali". Così Mastroianni, Il ruolo del principio di sussidiarietà nella definizione delle competenze statali e comunitarie in materia di politiche culturali, in RIDPC, 1994, p. 63 e ss.*

<sup>253</sup> Trattato di Amsterdam, Titolo XII Cultura. Articolo 151:

1. La Comunità contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune.
2. L'azione della Comunità è intesa ad incoraggiare la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, ad appoggiare e ad integrare l'azione di questi ultimi nei seguenti settori:
  - miglioramento della conoscenza e della diffusione della cultura e della storia dei popoli europei,
  - conservazione e salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea,
  - scambi culturali non commerciali,
  - creazione artistica e letteraria, compreso il settore audiovisivo.
3. La Comunità e gli Stati membri favoriscono la cooperazione con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti in materia di cultura, in particolare con il Consiglio d'Europa.
4. La Comunità tiene conto degli aspetti culturali nell'azione che svolge a norma di altre disposizioni del presente trattato, in particolare ai fini di rispettare e promuovere la diversità delle sue culture.
5. Per contribuire alla realizzazione degli obiettivi previsti dal presente articolo, il Consiglio adotta:
  - deliberando in conformità della procedura di cui all'articolo 251 e previa consultazione del Comitato delle regioni, azioni di incentivazione, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri. Il Consiglio delibera all'unanimità durante tutta la procedura di cui all'articolo 251,
  - deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, raccomandazioni.

<sup>254</sup> Tali interventi della Comunità devono consistere più precisamente, al miglioramento delle conoscenze e della diffusione della cultura e della storia dei popoli europei, negli scambi culturali non commerciali e nella promozione della creazione artistica e letteraria, compreso il settore audiovisivo.

Merita inoltre, un'attenzione particolare la formula linguistica adottata nel testo del nuovo trattato di *“patrimonio culturale d'importanza europea”* che chiarisce meglio la realtà protetta a Maastricht: quest'espressione, che si sostituisce a quella di *“beni di importanza comunitaria”* rappresenta in altri termini, il superamento di un concetto di patrimonio inteso solo come nazionale<sup>255</sup> o comunque legato a considerazioni di stampo politico. La nuova terminologia proposta ha quindi, consentito di qualificare anche in ambito europeo il patrimonio come valore comune del popolo europeo, con lo scopo di valorizzare le testimonianze materiali più significative della cultura europea che rappresentino elementi di un *“retaggio culturale comune”*.

Allo stesso tempo l'art. 151 lascia però, ferma ed impregiudicata una implicita riserva di competenza nazionale degli Stati in materia, che si realizza sia mediante l'efficacia non vincolante degli strumenti messi a disposizione della Comunità, che nella modalità di decisione comunitaria, che trova nella volontà (eventualmente) espressa dagli Stati membri un ostacolo insuperabile. Per tali ragioni si ritiene di poter sostenere che, pur se l'articolo in parola costituisca indubbiamente il fondamento normativo di una, seppur marginale, competenza europea in materia di patrimonio culturale, esso tuttavia finisce per contraddirsi; questa disposizione infatti, pur essendo stata prevista in funzione della promozione della specificità culturale europea e ai fini della valorizzazione del retaggio culturale comune agli Stati membri da un lato, limita dall'altro significativamente le competenze stesse dell'Unione europea in materia nella misura in cui fa espresso divieto di ogni attività normativa diretta all'armonizzazione dei singoli ordinamenti.

---

<sup>255</sup> In proposito, la Risoluzione del Parlamento europeo del 10.09.1991 sulle relazioni culturali tra Comunità europea e Paesi dell'Europa centrale e dell'Europa dell'Est (in GUCE C267 del 14.10.1991, p. 45) chiarisce che *“l'Europa nel suo complesso possiede un patrimonio culturale comune che ha le sue radici tanto all'Est quanto all'Ovest e il salvataggio del patrimonio architettonico dei Paesi dell'Europa centrale e orientale riveste una grande importanza per l'identità culturale dell'Europa nel suo insieme”*.

### ***3. Il Regolamento 3911/92 relativo all'esportazione di beni culturali e la Direttiva 93/7 relativa alla Restituzione di beni culturali usciti illegalmente dal territorio di un paese dell'UE***

In quegli stessi anni e sulla scia di queste trasformazioni il sistema europeo di tutela dei beni culturali è stato dotato di un contributo più stringente rispetto alle relative previsioni dei trattati istitutivi mediante l'adozione di due strumenti di normazione derivata, quali il Regolamento 3911/92<sup>256</sup> relativo all'esportazione di beni culturali e la Direttiva 93/7<sup>257</sup> relativa alla Restituzione di beni culturali usciti illegalmente dal territorio di un paese dell'UE, entrambi ispirati ai principi già elaborati in seno all'UNIDROIT.

Invero, potrebbe risultare contraddittoria la circostanza che sia la Direttiva come il Regolamento siano stati adottati prima dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht; ma ciò non deve sorprendere. Dal punto di vista normativo infatti, la loro entrata in vigore si fonda sulle tradizionali competenze comunitarie che si riferiscono al mercato ed alla circolazione delle merci<sup>258</sup>, con la differenza che in entrambi i testi la nozione di "merci" acquista un'accezione molto più estesa. Tanto il Regolamento 3911/92 come la Direttiva 93/7 esprimono infatti, in modo efficace l'approccio dell'azione comunitaria in materia di protezione dei beni culturali; lungi dal prevedere un sistema di armonizzazione legislativa *strictu senso*, mirano entrambi ad introdurre nell'ordinamento comunitario un meccanismo di tutela che non si sovrappone, ma si affianca a quello nazionale dei singoli Paesi senza modificarlo. Si tratta in tutti e due i casi cioè, di misure di accompagnamento della normazione nazionale al processo di completamento del mercato interno. La Commissione infatti, nella sua Relazione<sup>259</sup> alle altre Istituzioni europee sull'applicazione di questi atti ha rilevato come le disposizioni contenute nei due strumenti abbiano dato vita ad una sorta di secondo livello di protezione "comunitaria" in grado di esplicare i suoi effetti sia in via

---

<sup>256</sup> Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee n. L395 del 31 dicembre 1992.

<sup>257</sup> Pubblicata in GU L 74 del 27 marzo 1993, p. 74 e successivamente modificata dalla Direttiva 96/100/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 febbraio 1997 (in GU L 60 del 1 marzo 1997) e dalla Direttiva 2001/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2001 (in GU L 187 del 10 luglio 2001).

<sup>258</sup> A. Lanzaro, op. cit. p.126.

<sup>259</sup> COM (2000) 325, p. 3.

preventiva – attraverso la licenza di esportazione necessaria per i trasferimenti extracomunitari delle opere d'arte – che in via repressiva – prevedendosi con la Direttiva una procedura di restituzione dei beni culturali nazionali usciti illecitamente da uno Stato membro.

Né va omissa di considerare che l'adozione di questi atti è stata imposta ad alcuni Stati – soprattutto quelli del sud dell'Europa – particolarmente preoccupati, come si è detto, degli effetti che avrebbe avuto l'abolizione dei controlli doganali nel commercio intracomunitario<sup>260</sup>.

Al di là dei diversi meccanismi e dei differenti strumenti previsti, l'ambito di applicazione *ratione materie* di entrambi i provvedimenti è pressoché identico: tutti e due rinviano infatti, all'Allegato A che, in via esaustiva per il Regolamento ed in via indicativa per la Direttiva, elenca<sup>261</sup> i beni cui poter applicare la disciplina comunitaria. Ciò che in primo luogo preme rilevare però, non è tanto la coincidenza del campo di applicazione, quanto piuttosto l'assenza di una nozione uniforme di bene culturale. La scelta di non fornire alcuna definizione dei beni culturali è stata ragionata ed indotta dall'opportunità di lasciare intatto il diritto degli Stati membri di definire quelli appartenenti al proprio patrimonio nazionale che possono rientrarvi. È da sottolineare ancora una volta inoltre, che i criteri comunitari utilizzabili non si sovrappongono a quelli nazionali, ma si abbinano ad essi<sup>262</sup>; quindi, per il trasferimento extra-UE di un bene appartenente al patrimonio culturale nazionale di un Paese membro non inserito nell'elenco sarà sufficiente applicare la tutela prevista dalla normativa interna e richiedere alle Autorità competenti il rilascio di eventuali attestati di circolazione.

Vale la pena a questo punto svolgere alcune considerazioni più approfondite.

---

<sup>260</sup> I timori riguardavano più in particolare, le maggiori occasioni di circolazioni, anche illecite, dei beni culturali entro il novo spazio europeo che, entro breve tempo, avrebbe raggiunto una estensione considerevole interessando anche i Paesi dell'EFTA sulla base dell'accordo di Oporto del 2 maggio 1992, che ha creato lo Spazio Economico Europeo.

<sup>261</sup> L'elenco dell'Allegato A, più volte aggiornato negli ultimi anni, è stato redatto prendendo in considerazione alcuni dei criteri indicati dalla Commissione nella Comunicazione del 1989: i beni sono suddivisi in 14 categorie, tra cui rientrano oggetti archeologici, quadri, incisioni, libri e fotografie, e per alcuni di essi la qualificazione è legata anche al requisito dell'età del bene o del suo valore minimo.

<sup>262</sup> Ad esempio, con riferimento all'azione di restituzione prevista dalla Direttiva, l'appartenenza di un bene all'allegato non è condizione sufficiente, ma lo stesso bene dovrà essere anche qualificato dallo Stato che ne richiede la restituzione. Quanto invece, alla licenza di esportazione prevista dal Regolamento essa sarà necessaria esclusivamente per l'uscita dal territorio dell'U.E. dei beni elencati nell'allegato indipendentemente dal loro essere riconosciuti o meno come appartenenti al patrimonio nazionale delle rispettive normative interne.



**a) Regolamento del Consiglio n. 3911 del 9 dicembre 1992**

Il Regolamento del Consiglio n. 3911 del 9 dicembre 1992, entrato in vigore in tutti gli Stati membri il 30 marzo 1993, disciplina l'esportazione di beni culturali fuori dai confini della Comunità al fine di contrastarne il traffico clandestino. Il meccanismo creato dal Regolamento prevede l'istituzione di un sistema di tutela preventiva, accompagnato da una procedura di controllo successiva, che si concretizza nel rilascio di una licenza di esportazione a monte del trasferimento di un'opera d'arte da un Paese membro verso un Paese extra-U.E. Tale procedimento trova applicazione sia nel caso di una spedizione "definitiva", che nell'ipotesi in cui si tratti di uno spostamento solo temporaneo del bene (si pensi al caso di prestiti di oggetti per mostre o esposizioni a musei privati). Lo scopo è naturalmente quello di impedire il realizzarsi di quelle pratiche elusive delle disposizioni nazionali, agevolate dall'assenza di controlli doganali interni, richiamando al contempo la notevole esperienza acquisita dalle autorità amministrative degli Stati membri tra loro e con la Commissione comunitaria sul piano della mutua assistenza nel campo della regolamentazione doganale.

A tal fine il Regolamento prevede che la licenza<sup>263</sup> venga rilasciata dallo Stato membro in cui il bene si trovava – se si tratta di Paese di origine – o in cui si trova – se si parla di Stato di esportazione - "*lecitamente e definitivamente al 31 dicembre 1992*", fermo restando il diritto dello Stato di attuale collocazione del bene di rifiutare il rilascio di licenza<sup>264</sup> qualora non vengono provati i due requisiti della liceità e della definitività. Sulla tipologia delle licenze, il Regolamento n. 1526/98<sup>265</sup> della Commissione distingue tra tre tipi di licenze, rilasciate e utilizzate a norma del Regolamento 3911/92: la licenza normale è quella utilizzata di regola per tutte le esportazioni soggette al Regolamento 3911/92; la licenza aperta specifica copre invece, la ripetuta esportazione temporanea di uno specifico bene culturale da parte di una persona o ente. Può essere rilasciata per un bene culturale specifico suscettibile di

---

<sup>263</sup> Ogni esportazione di beni culturali deve essere accompagnata in particolare, da una licenza individuale e, nel caso in cui si tratti di esportare più beni culturali, spetta alle autorità competenti decidere se sia sufficiente una sola licenza o se ne occorran varie.

<sup>264</sup> Essa viene rilasciata in base ad un modulo unificato in base alle indicazioni previste dal Regolamento 793/93 della Commissione, art. 1 - contenente le misure applicative del primo Regolamento, in GUCE, L. 77 del 31 marzo 1993, p. 24.

<sup>265</sup> Il Regolamento (CE) n. 1526/98 della Commissione del 16 luglio 1998, che modifica il Regolamento (CEE) n. 752/93 recante disposizioni d'applicazione del Regolamento (CEE) n. 3911/92 del Consiglio relativo all'esportazione di beni culturali, è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. L 201 del 17/07/1998 pag. 0047 – 0058.

essere esportato temporaneamente e periodicamente al di fuori della Comunità per essere utilizzato e/o esposto in un paese terzo. Il bene culturale cui si riferisce questa tipologia di licenza (che non può essere superiore a cinque anni), si precisa, deve essere di proprietà, o in legittimo possesso della specifica persona o ente che utilizza o espone tale bene.

Infine, vi è la licenza aperta generale che può essere rilasciata a musei o ad altre istituzioni per l'esportazione temporanea di qualunque bene, facente parte delle loro collezioni permanenti, suscettibile di periodiche esportazioni temporanee dalla Comunità per essere esposto in un paese terzo.

I beni cui fa riferimento il Regolamento sono poi individuati, come si è detto, in base all'elencazione contenuta nell'allegato A, che discerne ben 12 categorie (tra cui oggetti archeologici, quadri, incisioni, libri, fotografie ecc.), distinte in base al criterio della loro natura, dell'età (più di 100, 75 o 50'anni), del valore minimo<sup>266</sup> (sino ad € 150.000), della soglia minima di valore<sup>267</sup> e di vetustà – intesa come anzianità di esecuzione dell'opera. Tutti i beni non rientranti in quest'elenco saranno suscettibili di tutela in base a quanto previsto dalle disposizioni nazionali: in questo senso è possibile affermare che il Regolamento costituisce quella soglia minima di protezione garantita ai beni artistici piuttosto che archeologici che precede quella nazionale.

Circa il rilascio della licenza è inoltre, stata prevista dal Regolamento in parola l'istituzione di un organo *ad hoc*, nonché l'obbligo per gli Stati di dotarsi di uffici specializzati in grado di realizzare un controllo uniforme ed efficace<sup>268</sup>. Essa ha una validità di dodici mesi in tutto il territorio comunitario e dev'essere presentata al momento dell'esportazione all'autorità doganale. Inoltre, l'art. 6 dello stesso Regolamento impone a tutti gli Stati membri un reciproco obbligo di cooperazione che prevede l'applicazione, *mutatis mutandis*, delle disposizioni concernenti la mutua assistenza tra autorità amministrative degli Stati e la collaborazione tra queste e la Commissione al fine dell'applicazione delle disposizioni in materia doganale ed agricola, contenute queste ultime nel Regolamento CEE n. 1468/81 del Consiglio<sup>269</sup>.

---

<sup>266</sup> In questi termini appare evidente l'approccio economico e mercantilistico della Comunità.

<sup>267</sup> Tale criterio è stato poi eliminato per reperti archeologici, smembramenti di monumenti, incunaboli, manoscritti e archivi.

<sup>268</sup> Competenti al rilascio sono le autorità appositamente designate da ogni Stato membro, le cui liste che le individuano, sono pubblicate nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità a cura della Commissione, ai sensi dell'art. 3 del Regolamento. Così, in A. Lanciotti, op. cit. p81 e 82.

<sup>269</sup> Si tratta cioè, del Regolamento CEE n. 1468 del Consiglio del 19 maggio 1981, in GUCE L. 144 del 2 giugno 1981, p. 1 e ss.

Il Regolamento 3911/92 trova la sua base giuridica nell'art. 133 (ex art. 113) del Trattato istitutivo della Comunità europea relativo alla politica commerciale comune, in base al quale l'uniformazione delle misure di liberalizzazione e la politica di esportazione devono basarsi su principi uniformi.

Ad una prima analisi risulta già visibile come la disciplina in esame presenti alcune problematiche già sollevate in questo lavoro: basti pensare al problema connesso alla nozione di bene culturale o di Paese o Stato di origine. Senza contare l'ampio margine di discrezionalità lasciato ai singoli Stati i quali, in virtù della propria normativa interna, possono scegliere di non applicare l'obbligo di licenza o di autorizzazione (in quest'ottica si è parlato di un sistema *misto* elaborato dal Regolamento in parola). Anche nel Regolamento restano dunque, aperte molte questioni legate all'efficacia di questi meccanismi di tutela predisposti sul piano sovranazionale, perché sostanzialmente carenti di un riscontro effettivo e certo nella prassi interna degli Stati. Non esiste ad esempio, nell'ambito un meccanismo di tutela preventiva del bene culturale allorquando questo si trovi illecitamente in uno Stato straniero.

Una problematica questa già da noi messa in luce nei capitoli precedenti circa i meccanismi di protezione predisposti con la Convenzione di Parigi del 2001 e la cui soluzione potrà essere formulata solo nel lungo periodo, allorquando si avrà a disposizione una prassi significativa in grado di fornire maggiori certezze nella materia.

Il medesimo problema non è sfuggito d'altronde alla Commissione europea che in una Relazione del 25 maggio 2000<sup>270</sup> ha evidenziato come il Regolamento stesso “*se ha permesso di uniformare a livello comunitario le formalità e la documentazione necessarie per l'esportazione dei beni culturali (...) non è stato accompagnato da un reale cambiamento dei comportamenti e degli atteggiamenti nel senso di una vera protezione comunitaria dei beni culturali; la protezione dei beni culturali rimane per ora incentrata sui beni appartenenti al patrimonio nazionale*”.

La conseguenza immediata che se ne può trarre è la difficoltà di considerare il Regolamento realmente direttamente applicabile e vincolante per tutti gli Stati membri, non contenendo norme realmente complete ed incisive. Per tali ragioni lo strumento comunitario in parola è stato diversamente e più volte integrato, prima con

---

<sup>270</sup> Relazione al Consiglio, al Parlamento Europeo e al Comitato Economico e sociale sull'applicazione del Regolamento CEE 3911/92 del Consiglio relativo all'esportazione di beni culturali e della Direttiva 93/7/CEE del Consiglio relativo alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente da uno stato membro, COM(2000) 325 def.

il Regolamento n. 752/93<sup>271</sup> che ha previsto un modello standard di formulario di licenza di esportazione al fine di garantire una maggiore uniformità nel rilascio delle licenze e poi dal Regolamento n. 1526/98<sup>272</sup>.

***b) La Direttiva 93/7 CEE del Consiglio del 15 marzo 1993***

La Direttiva 93/7 CEE del Consiglio del 15 marzo 1993<sup>273</sup> disciplina invece, la restituzione dei beni culturali illecitamente sottratti dal territorio di origine e trasferiti in un altro Paese dell'U.E. ed offre agli Stati membri uno strumento riparatore di protezione basato sulla possibilità di attivare un'azione giudiziale<sup>274</sup> finalizzata al recupero del bene. In questi termini la Direttiva appare idonea a riconoscere allo Stato un diritto del tutto nuovo a conservare sul suo territorio i beni appartenenti al proprio patrimonio culturale cui consegue appunto, il diritto ad agire in giudizio per ottenerne la restituzione<sup>275</sup>. Gli articoli da 5 a 12 della direttiva prevedono la possibilità di proporre appunto, la c.d. azione di restituzione. Questa ha carattere giurisdizionale ed è avviata dallo Stato membro dal cui territorio è uscito illecitamente<sup>276</sup> un bene culturale (vale a dire, dallo "Stato membro richiedente") presso la giurisdizione

---

<sup>271</sup> Regolamento CEE 752/93 del 30 marzo 1993 recante disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 3911/92 del Consiglio relativo all'esportazione di beni culturali, in GU L 77 del 31.3.1993, pag. 24.

<sup>272</sup> Regolamento CEE n. 1526/98, in GUCE in L 201 del 17 luglio 1998, p. 47.

<sup>273</sup> Direttiva 93/7 CEE pubblicata in GU L 74 del 27.3.1993, pag. 74 e modificata dalla Direttiva 96/100/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 febbraio 1997 L 60 59 1.3.1997 e dalla Direttiva 2001/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2001 L 187 43 10.7.2001

<sup>274</sup> A tal fine si deve tener presente che l'azione di restituzione va proposta da parte dello Stato richiedente dinanzi al giudice competente dello Stato richiesto e nei confronti del possessore del bene. Per l'esercizio di tale azione occorre che nell'atto introduttivo siano riportati tutti gli elementi idonei ad accertare la qualifica culturale del bene di cui si chiede la restituzione, la circostanza (uscita illecita) su cui si fonda la richiesta stessa, l'identità e il domicilio del possessore e l'ubicazione del bene. La Direttiva stabilisce inoltre, che tale azione di restituzione deve essere proposta entro un anno dall'avvenuta conoscenza del luogo dove si trova il bene e dell'identità del possessore/detentore, ma in ogni caso non pu essere proposta una volta che siano trascorsi più di trent'anni da quando il bene è uscito dal territorio dello stato richiedente. Tuttavia, la Direttiva per alcuni tipi di beni espressamente individuati prevede un termine maggiore pari a settantacinque anni; essa ammette inoltre, che in base ad accordi bilaterali possa essere fissato un termine più lungo o che le legislazioni interne possono prescindere da qualsivoglia termine consentendo che l'azione di restituzione sia sempre proponibile.

<sup>275</sup> Sul punto si rinvia a Proto Pisani, La restituzione di beni culturali illecitamente usciti dal territorio di uno Stato membro della CEE, in RCDP, 1992, p. 307 e ss.

<sup>276</sup> Il meccanismo comunitario agisce a valle del fatto illecito (perché presuppone che si sia verificata l'uscita illecita) ed ha la funzione di assolvere in modo più o meno diretto, anche una funzione preventiva/deterrente, così M. Mazzoleni, in *La tutela dei beni culturali nel diritto internazionale e comparato*, Milano, 2002, p. 30.

competente dello Stato membro nel quale il bene culturale è situato (ossia, lo “Stato membro richiesto”). Il giudice competente ordina la restituzione del bene in questione dopo aver accertato che esso rientri nel campo d’applicazione della direttiva e che sia uscito illecitamente dal territorio nazionale<sup>277</sup>.

In verità prim’ancora di giungere ad una soluzione giudiziale, la Direttiva fa affidamento sulla cooperazione tra le amministrazioni statali, che si realizza per il tramite di Autorità centrali che ciascuno Stato deve istituire, cui sono affidati diversi compiti<sup>278</sup>. Queste a loro volta si servono di strutture interne e degli apparati propri di ciascuno Stato per l’adempimento delle attività esecutive.

Ai fini della Direttiva si deve intendere per “*beni*” quelli qualificati come culturali sia dalla legislazione nazionale, sia da quella comunitaria e che al contempo ricadono in una delle elencazioni in esse previste. A differenza del Regolamento, essa trova la sua base giuridica nell’art. 94 del Trattato istitutivo della Comunità europea relativo alle misure di ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l’instaurazione ed il funzionamento del mercato interno ed introduce la prima forma di azione giudiziaria completamente comunitaria.

Per quanto concerne la titolarità dell’azione giudiziaria occorre tenere a mente che secondo la Direttiva comunitaria in parola l’unico soggetto legittimato ad esercitare tale diritto è solo lo Stato sul cui territorio si trovava il bene, prescindendo così dalla appartenenza o meno a questi del bene. Ebbene, ciò non contribuisce evidentemente a chiarire quale debba essere il regime di proprietà applicabile, né cosa debba intendersi per effettivo Stato di origine del bene<sup>279</sup>.

La Direttiva prevede inoltre, che al possessore obbligato alla restituzione del bene sia corrisposto un equo indennizzo da commisurarsi in base alle circostanze del caso concreto, se questi dimostri di aver fatto uso al momento dell’acquisto del bene di tutta

---

<sup>277</sup> Ai sensi dell’art. 7, comma 1, l’azione di restituzione si prescrive nel termine di un anno a decorrere dalla data in cui lo Stato membro richiedente è venuto a conoscenza del luogo in cui si trovava il bene culturale e dell’identità del suo possessore. In ogni caso, l’azione si prescrive entro il termine di trent’anni a decorrere dalla data in cui il bene culturale è uscito illecitamente dal territorio dello Stato membro richiedente.

<sup>278</sup> Le Autorità centrali così designate dai singoli Paesi membri vanno a formar un elenco pubblicato nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee. In Italia l’autorità centrale è rappresentata dal Ministero per i beni culturali e ambientali; esso è coadiuvato dalle amministrazioni e dagli altri organi dello Stato, regioni ed enti locali.

<sup>279</sup> Per questo si rimanda al Capitolo IV.

la diligenza possibile<sup>280</sup>. Più in particolare, la disciplina stabilita dalla Direttiva individua quali metodi idonei a stimare determinati beni come meritevoli di tutela sul piano sovranazionale – come il sistema UNESCO – due criteri tra loro cumulativi: la qualificazione del singolo bene come “*bene del patrimonio nazionale avente un valore artistico, storico ed archeologico*”; e l’appartenenza ad una delle categorie indicate nell’allegato A, ovvero la circostanza che esso sia parte integrante delle collezioni pubbliche figuranti nei musei e nelle istituzioni ecclesiastiche (art.1, n. 1). La Direttiva tuttavia, non distingue tra beni rubati o acquistati *a non domino*, lasciando ancora una volta alla discrezionalità degli Stati, così come il Regolamento, la facoltà per ciascuno di applicare il regime della restituzione comunitaria anche alle richieste di beni culturali fuoriusciti dal territorio anteriormente alla data del 1° gennaio 2003, scegliendo in questo modo di vincolarsi più di quanto la Direttiva stessa prescriva. Qualora infatti, nel recepire la Direttiva, uno Stato decida in tal senso, si obbligherà a restituire un bene che si trovi sul suo territorio anche se uscito illegalmente da un altro Paese membro prima di quella data, senza poter pretendere da un altro Stato il medesimo comportamento. Ciò che si estende infatti, è solo l’ambito degli obblighi, non anche quello dei diritti.

Tuttavia, tra la Direttiva in parola e la Convenzione di Parigi del 1970 concernente le misure da adottare per interdire e impedire l’illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà dei beni culturali promossa dall’UNESCO<sup>281</sup>, e dunque, tra la disciplina comunitaria e quella internazionale, esistono alcune significative differenze: in base alla Direttiva il diritto alla restituzione può essere esercitato da parte di uno Stato in virtù del ricorrere del semplice presupposto dell’avvenuto trasferimento all’estero del bene a prescindere dalla disciplina interna dello Stato.

In base alla Convenzione invece, è possibile chiedere il rimpatrio solo di determinati beni – quelli pubblici – e solo quando il loro allontanamento sia stato determinato dall’ipotesi del furto o dello smarrimento. Senza contare che la Direttiva, a differenza della Convenzione internazionale, ammette la possibilità per uno Stato di qualificare un determinato bene come appartenente al suo patrimonio anche dopo che questo sia

---

<sup>280</sup> Si deve considerare in merito che allo Stato richiedente che abbia provveduto a corrispondere l’indennizzo è riconosciuto il diritto di rivalersi sia in sede civile che penale su coloro i quali risultino responsabili della illecita uscita del bene dal territorio.

<sup>281</sup> Conclusa a Parigi il 14 novembre 1970 ed approvata dall’Assemblea federale il 12 giugno 2003.

uscito senza autorizzazione dal territorio, tenendo così in debito conto casi di Paesi, come l'Italia, che non sono dotati di un'elencazione esaustiva di beni culturali<sup>282</sup>.

#### ***4. L'orientamento della Corte di Giustizia in materia di beni culturali***

Metto conto chiarire a questo punto anche quale sia la posizione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea in ordine alla materia che inerisce appunto, i beni rientranti nel patrimonio culturale degli Stati. Occorre pertanto, riferirsi ad una famosa sentenza della Corte di Lussemburgo<sup>283</sup>, nota come “*oggetti d'arte*”, per cui la Corte fu chiamata a pronunciarsi sulla conformità al diritto comunitario della legislazione italiana (L. 1068/1939 sul commercio degli oggetti d'arte e d'antichità) che scoraggiava l'esportazione di beni artistici assoggettandoli al pagamento di una tassa particolarmente onerosa sull'esportazione di oggetti aventi un interesse artistico, storico, archeologico o etnografico negli altri Stati membri. La Commissione, ritenendo illegittimo il comportamento dello Stato italiano che continuava a riscuotere questa tassa sull'esportazione verso altri Stati membri, aveva proposto un ricorso alla Corte di Giustizia affinché si pronunciasse nel merito. La Corte, condividendo in buona parte le osservazioni formulate dalla Commissione, rilevò che la pretesa al pagamento della suddetta tassa prevista dalla legislazione italiana contrastava con le disposizioni del trattato relative all'abolizione dei dazi all'esportazione (oltre che all'importazione), nonché delle tasse di effetto equivalente applicabili al commercio intracomunitario delle merci. Con questa pronuncia la Corte respingeva in modo chiaro la tesi sostenuta dal Governo italiano che aveva cercato invece, di giustificare il mantenimento di questa imposta sostenendo che si trattava di una misura protettiva del patrimonio artistico consentita dal trattato. In verità, con tale pronuncia la Corte non intendeva tanto disconoscere allo Stato italiano il diritto di tutelare il suo patrimonio artistico, quanto piuttosto negare che le disposizioni italiane oggetto di valutazioni avessero una finalità *protezionistica*. Secondo la Corte infatti, tali indicazioni normative più che rappresentare una vera e propria tassa all'esportazione, costituivano un meccanismo idoneo a renderla solo più onerosa.

---

<sup>282</sup> Si pensi all'art. 826 c.c.

<sup>283</sup> Causa 7/68 del 10 dicembre 1968.

Le pronunce della Corte di Giustizia a questa successive in materia di beni culturali non sono state molto frequenti; solo un'altra invero, ha interessato direttamente l'Italia. Più in particolare si fa riferimento alla sentenza del 16 gennaio 2003 con cui la Corte ha condannato appunto, l'Italia per aver adottato un regime di trattamento differente in ordine ai visitatori di alcuni musei italiani in contrasto con gli obblighi di non discriminazione e di libera circolazione di servizi, sanciti rispettivamente dagli articoli 12 e 49 del Trattato CE. La vicenda è stata originata da alcune denunce di privati stranieri alla Commissione che lamentavano di aver subito un trattamento tariffario differenziato nell'acquisto di biglietti d'ingresso ad alcuni musei italiani rispetto ai cittadini residenti (e non) nel Comune di ubicazione dei musei, cui era stato consentito l'ingresso gratuito o a condizioni privilegiate. La Commissione ha così chiesto l'intervento della Corte che ha appurato la violazione dell'articolo 49 sulla libera circolazione dei servizi che dev'essere garantita in modo incondizionato a tutti i cittadini degli stati membri, in quanto la libera circolazione dei servizi costituisce *“il necessario completamento che risponde allo scopo di liberalizzare ogni attività retribuita e non regolata dalle disposizioni relative alla libera circolazione di persone, merci e capitali”*. L'Italia quindi, ha palesemente violato secondo i giudici di Lussemburgo tale principio<sup>284</sup>, incorrendo in una sentenza di condanna. La Corte infatti, non ha accolto le motivazioni espresse in sede di difesa dal Governo italiano, non essendo consentito agli Stati membri di richiamarsi a situazioni del loro ordinamento interno<sup>285</sup> per giustificare l'inosservanza degli obblighi comunitari. A ben vedere, sembra di poter condividere l'opinione di quanti sostengono vi sia stato un errore da parte della Corte non tanto nella decisione finale di condanna, che qui sembra di poter condividere, ma piuttosto nella motivazione adoperata, avendo privilegiato l'aspetto economico della problematica, scegliendo di collocare la fruizione dei beni culturali nell'ambito dei diritti economici e non già di quelli culturali, in cui rientrano appunto quelli inerenti al diritto di prendere parte alla vita

---

<sup>284</sup> Secondo V. Capuano infatti, la visita nei musei da parte di turisti “comunitari” è espressione del vincolo tra la libertà di circolazione che essi ricavano dal Trattato e le condizioni di accesso ai musei, in *Non discriminazione e libera prestazione dei servizi nei musei italiani: per molti, ma non per tutti*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, p. 926.

<sup>285</sup> L'Italia invero, aveva adoperato due motivazioni nella sua difesa, di cui la prima, di ordine economico, si fondava su ragioni di coerenza del sistema fiscale, in quanto le agevolazioni consentite ai cittadini italiani (in generale) e ai residenti costituivano il corrispettivo del pagamento delle imposte che essi versano per la gestione e conservazione dei siti considerati; la seconda si basava invece, sul dato che i regolamenti introduttivi di dette agevolazioni esulavano dalla competenza statale, spettante piuttosto agli enti locali.



culturale del proprio Paese e quelli delle minoranze a proteggere la propria identità. Questi diritti “culturali” (adoperando in tal senso un’accezione ampia del termine) conservano una propria autonomia rispetto ai diritti meramente economici: la salvaguardia dei diritti culturali costituisce infatti, un elemento costitutivo del rispetto della dignità umana<sup>286</sup>.

### ***5. L’attuale disciplina di protezione del patrimonio culturale nell’ambito del sistema U.E. ed il Libro Verde “Verso la futura politica marittima dell’Unione: Oceani e mari nella visione europea”***

La situazione non è mutata con il Trattato sul funzionamento dell’Unione europea nella versione consolidata di Lisbona, che pure dedica nel nuovo Titolo IX un articolo alla cultura. Infatti, l’art. 167<sup>287</sup> del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea (TFUE) ha ripreso in buona sostanza i contenuti del “vecchio” art. 151 TCE, restando anche dopo la recente riforma l’unica disposizione che si occupa espressamente della materia.

Non solo. In applicazione del principio di sussidiarietà espresso ora nell’art. 5 del Nuovo Trattato sull’Unione Europea (NTUE), l’UE è legittimata ad intervenire in

---

<sup>286</sup> Sul punto, E. Ceccherini, *Meccanismi istituzionali a garanzia delle identità culturali nelle recenti costituzioni*, in *RDPIC*, 2001, p. 1697 e ss.; Y. Donders, *Towards a right to cultural identity*, Antwerpe-Oxford-New York, 2002; J. Luther, *Le frontiere dei diritti culturali in Europa*, in G. Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e Costituzione nell’Unione europea*, Roma-Bari, 2004, p. 221 e ss.

<sup>287</sup> Articolo 167 (ex articolo 151 del TCE): 1. *L’Unione contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune.* 2. *L’azione dell’Unione è intesa ad incoraggiare la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, ad appoggiare e ad integrare l’azione di questi ultimi nei seguenti settori:*

- *miglioramento della conoscenza e della diffusione della cultura e della storia dei popoli europei,*
- *conservazione e salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea,*
- *scambi culturali non commerciali,*
- *creazione artistica e letteraria, compreso il settore audiovisivo.*

3. *L’Unione e gli Stati membri favoriscono la cooperazione con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti in materia di cultura, in particolare con il Consiglio d’Europa.*

4. *L’Unione tiene conto degli aspetti culturali nell’azione che svolge a norma di altre disposizioni dei trattati, in particolare ai fini di rispettare e promuovere la diversità delle sue culture.*

5. *Per contribuire alla realizzazione degli obiettivi previsti dal presente articolo:*

- *il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato delle regioni, adottano azioni di incentivazione, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri;*
- *il Consiglio, su proposta della Commissione, adotta raccomandazioni.*

difesa del patrimonio culturale di importanza europea mediante un'azione concorrente a quella statale, tanto che la lettera del par. 2 dell'art. 167 TFUE (corrispondente al vecchio art. 151 TCE) stabilisce che *“L'azione dell'Unione è intesa ad incoraggiare la cooperazione fra Stati membri e, se necessario, ad appoggiare ed integrare l'azione di questi ultimi”*. Ad una lettura più accurata appare però, chiaro come questa norma lasci un ruolo ridotto all'Unione, che può pertanto, intervenire solo quando l'azione degli Stati sia insufficiente allo scopo. In questo modo quindi, l'intervento comunitario continua a caratterizzarsi come contributo successivo all'integrazione delle singole politiche nazionali e all'incoraggiamento della cooperazione fra Stati membri, senza essere dotato di una propria forza. L'intervento legislativo dell'UE dunque, continua ad essere circoscritto, visto che le istituzioni comunitarie possono solo adottare raccomandazioni, cioè atti non vincolanti, ed *“azioni di incentivazione, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri”*, come stabilito dal par. 5 dello stesso art. 167 TFUE. Ciò significa che nel settore specifico della tutela dei beni storico-artistici vige ancora una ripartizione delle competenze che privilegia il ruolo del legislatore statale in luogo di quello europeo.

Sembra accolto piuttosto, con maggiore tolleranza da parte dei paesi membri il regime di cooperazione tra gli Stati membri incentivato dall'U.E. in materia di illeciti perpetrati proprio a danno del patrimonio culturale. L'Unione europea infatti, consapevole che quei delitti che incidono sulla conservazione del patrimonio culturale possono essere perseguiti in maniera efficace solo mediante l'adozione di strumenti di cooperazione fra Stati membri, ha incluso il delitto di *“traffico illecito di beni culturali, compresi gli oggetti di antiquariato e le opere d'arte”* nella lista di reati di cui all'art. 2, par. 2 della Decisione quadro 584/2002/GAI<sup>288</sup> sul mandato di arresto europeo e le procedure di consegna tra gli Stati membri dell'Unione europea.

Non solo. È doveroso ricordare che il traffico illecito di beni culturali è indicato tra i reati cui si riferisce la Decisione quadro 2006/783/GAI<sup>289</sup> del Consiglio del 6 ottobre 2006 relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni ai provvedimenti di confisca, secondo cui vengono riconosciute automaticamente in tutti gli Stati membri le decisioni emesse dal giudice di un altro Stato membro relativamente alla confisca di beni culturali proventi di reato (art. 6, lett.g).

---

<sup>288</sup> Pubblicata nella G.U.C.E. 18 luglio 2002, n. L 190. Entrata in vigore: 7 agosto 2002.

<sup>289</sup> Pubblicata in data 24.11.2006 sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 328/59.

In ultima analisi merita un'attenzione particolare la presa di coscienza da parte della Commissione europea della necessità di dotare l'Unione europea di una vera e propria *governance* marittima<sup>290</sup>, meno frammentata, addivenendo nel 2006 alla stesura del Libro Verde<sup>291</sup> *“Verso la futura politica marittima dell'Unione: Oceani e mari nella visione europea”*, che si inserisce nella strategia di Lisbona, prefiggendosi di sfruttare le sinergie esistenti tra la politica regionale e le politiche in materia di pesca, ricerca, innovazione, imprese, trasporti marittimi, ambiente ed energia, al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile. In realtà questo Libro verde, pur se ha riguardato solo in scarsa misura le questioni attinenti ai beni d'interesse storico ed archeologico, resta in ogni caso uno strumento carico di significato che evidenzia la assoluta urgenza e necessità di realizzare una politica europea transfrontaliera uniforme in grado di superare le differenze esistenti tra i diversi sistemi nazionali.

La parte finale del Libro verde è dedicata alla riappropriazione del patrimonio marittimo europeo ed alla affermazione dell'identità europea, a conferma dell'interesse dell'U..E. per la salvaguardia del patrimonio sommerso sempre più percepito come patrimonio comune, e dell'identità comune europea. Per tali ragioni la Commissione ha altresì, suggerito nell'ambito dello stesso documento l'istituzione di una sorta di “Atlante dei Mari europei”, che possa contenere l'elenco dei siti archeologici sommersi e fungere da strumento di controllo e didattico per le scuole e le Università, il cui obiettivo è *“offrire corsi sull'ambiente marino a studenti e professionisti del settore marittimo. Più in generale, le attività didattiche possono servire a una pluralità di scopi, come spiegare la complessità degli oceani e delle attività marittime, ricordare il ruolo dominante dell'Europa in questo campo, far comprendere l'importanza dell'economia marittima e l'interesse e il professionalismo dell'occupazione in questo settore, oltre a sensibilizzare al ruolo che ciascuno deve svolgere per la conservazione delle vaste risorse oceaniche”*.

Come sottolinea Europa Nostra, *“La continuità fra passato, presente e futuro deve guidare ed ispirare le strategie nazionali e regionali, così come le politiche e le azioni, dell'Europa relative al patrimonio culturale”*.

Non sfugge peraltro, che la strategia di difesa del patrimonio culturale – sommerso e non – appare intimamente connesso al settore della lotta al contrabbando ed ai traffici illeciti di beni archeologici che alimentano il grado di criminalità legate al mercato

---

<sup>290</sup> Così, in M. Valvo, *“La protezione del patrimonio culturale sottomarino alla luce della normativa comunitaria”*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, anno XI, n. 33, sett-dic. 2009.

<sup>291</sup> COM 2006/275

illegale d'arte in tutt'Europa. La prassi degli Stati costieri del Mediterraneo sta evidentemente tendendo verso l'adozione di una legislazione contingente e specifica in materia che realizzi una politica unitaria ed organica. In altri termini, l'U.E. sta adoperando strumenti diversi tutti unitamente tesi ad acquisire e realizzare una consapevolezza maggiore dell'importanza del patrimonio culturale europeo (sommerso) e dell'intimo legame che insiste tra cultura e popolo europeo, conferendo agli obiettivi ed alla politica di promozione per la tutela del patrimonio comune europeo un contenuto effettivo, pur nel rispetto delle diversità culturali e linguistiche. Niente più della cultura, nel suo significato più ampio, infatti, traduce e realizza meglio l'obiettivo principale dell'Unione di realizzare un'integrazione dei popoli, prima ancora che delle politiche commerciali, ed una cittadinanza comune, che deriva non dall'utilizzo di una moneta unica, ma piuttosto dalla condivisione di un'unica cultura, comune ed universale, di cui il patrimonio archeologico sommerso costituisce parte fondamentale e fondante del popolo europeo, che affonda le proprie radici sul fondo del mare.

## ***6. La cooperazione regionale e mediterranea per la protezione del patrimonio sommerso***

Per quanto concerne il settore relativo al patrimonio culturale sommerso ed il relativo regime di protezione approntato in sede U.E. sarà necessario dedicarvi alcune considerazioni più specifiche, data la specialità della materia.

Bisogna tener presente infatti, come si è detto, che l'Europa è una unità geografica e culturale materialmente indivisibile e che la carta del patrimonio subacqueo e delle aree di interesse archeologico non segue i confini degli Stati moderni, visto che molti ritrovamenti possono ricadere anche in acque internazionali. Sarebbe per questo quanto mai opportuno rafforzare la cooperazione in ambito europeo (e soprattutto Mediterraneo) nella tutela del patrimonio culturale sommerso promuovendo e sostenendo progetti di ricerca e di tutela regionali.

Inoltre, bisognerebbe tener presente che l'Europa ha più di tante altre unità politico-geografiche un interesse particolare alla protezione del patrimonio sommerso, soprattutto nel bacino del Mediterraneo, che è stato - ed è tutt'oggi - *melting pot* delle

più diverse civiltà per secoli. I numerosi casi di rinvenimento nelle acque del mar Mediterraneo<sup>292</sup> hanno infatti, evidenziato la necessità di una tutela maggiormente rigida e più approfondita del patrimonio archeologico sottomarino di quest'area: a differenza di altri mari regionali pur ricchi di beni archeologici, sul fondo del Mediterraneo esistono tesori appartenenti a tutte le epoche della civiltà umana, da scafi ed oggetti della remota antichità<sup>293</sup> a navi militari affondate durante la seconda guerra mondiale.

Ebbene, si ritiene quanto mai opportuno in questa sede fare un cenno ai tentativi di cooperazione compiuti in materia da parte di alcuni paesi del Mediterraneo ben prima dell'adozione della Convenzione UNESCO del 2001; una significativa cooperazione era stata già avviata nel 1982 con la sottoscrizione del Protocollo di Ginevra sulle aree particolarmente protette del Mediterraneo, che finalizzava l'istituzione di aree protette alla salvaguardia di zone di particolare interesse scientifico, storico, archeologico e culturale. Il Protocollo, in vigore dal 1986, fu poi sostituito da un nuovo testo concluso a Barcellona nel 1995 ed in vigore dal 12 dicembre 1999.

Non solo. Una menzione particolare merita anche la Convenzione europea sulla protezione del patrimonio archeologico promossa dal Consiglio d'Europa e conclusa a La Valletta nel 1992 dedicata al patrimonio situato in qualsiasi area sottoposta alla giurisdizione delle Parti contraenti, sia sulla terraferma che nei mari costieri.

Come d'altronde si è già avuto modo di evidenziare nei capitoli precedenti, un ulteriore intervento di rilievo da parte del Consiglio d'Europa<sup>294</sup> si ebbe con la redazione di un Progetto di Convenzione specificamente rivolto al patrimonio archeologico subacqueo, stilato dal comitato ad hoc riunitosi a Strasburgo. L'adozione

---

<sup>292</sup> Per la casistica: T. Scovazzi, *Un futuro accordo sulla protezione del patrimonio culturale sottomarino del Mediterraneo*, in *La protezione del patrimonio culturale sottomarino nel Mare Mediterraneo*, T. Scovazzi (a cura di), Milano, Giuffrè, 2004, pag. 157 a 162; D. Ferro, *La tutela del patrimonio culturale subacqueo nell'ordinamento italiano*, op. cit. pag. 293 a 295; G. Camarda, *La normativa nazionale ed internazionale per la protezione del patrimonio culturale subacqueo nel Mediterraneo. Considerazioni introduttive su limiti e funzioni delle Convenzioni regionali.*, op.cit. pag. 342 e ss.; A.C. Forte *La tutela del patrimonio culturale sommerso in Italia: il ruolo delle soprintendenze per i beni archeologici e culturali alla luce dei recenti ritrovamenti nel mar Mediterraneo*, in *Oltre Montego Bay*. cit. pag. 191 e ss.

<sup>293</sup> E' appena il caso di ricordare che nei limiti del mare territoriale italiano furono ritrovate opere come i bronzi di Riace e la testa di filosofo, oggi esposte nel Museo Nazionale di Reggio Calabria ( cfr. in proposito Lombardi Satriani & Paoletti, *Gli eroi venuti dal mare*, s. l. 1996 ). Sui fondali dell'alto mare del Mediterraneo tra Italia e Tunisia sono state più di recente ritrovate opere come Il Satiro e la zampa di elefante (cfr. Allotta, *Tutela del patrimonio archeologico subacqueo*, Agrigento 2001 ). In generale cfr. Maniscalco, *Mare nostrum- Fondamenti di archeologia subacquea*, 1998, Napoli.. 130.

<sup>294</sup> Sul punto si rinvia a U. Leanza, *Il patrimonio culturale* cit., pag. 271 e ss.

di questa Convenzione era stata da più parti auspicata, soprattutto dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa che, con un'apposita raccomandazione, aveva invitato tutti gli Stati interessati a collaborare per la realizzazione di azioni sia sul piano internazionale che su quello nazionale al fine di colmare le lacune esistenti nel testo di Montego Bay, almeno per quanto concerneva i mari europei. Questo progetto, a dispetto di quanto affermato nella CNUDM, prevedeva espressamente di affidare allo Stato costiero (che esercita il controllo sullo sfruttamento della piattaforma continentale) il potere di intervenire per la protezione del patrimonio sommerso sulla piattaforma stessa, oltre alla possibilità di istituire formalmente la cd. zona archeologica marina. Il Progetto in parola, pur non avendo mai raggiunto la fase della firma, ha rappresentato tuttavia uno spunto di grande importanza per la regolazione futura della materia.

Oltre tutto, l'interesse degli Stati mediterranei verso l'adozione di un regime universale ed efficace di tutela è testimoniato anche dal fatto che la prima enunciazione dell'idea relativa alla protezione dei beni archeologici e storici scoperti in mare, già nel corso della Terza Conferenza sul diritto del mare, fu dovuta ad una proposta di modifica del progetto di Convenzione non ancora ultimato, concernente la piattaforma continentale promossa da alcuni Stati europei mediterranei, quale Grecia, Italia, Malta, Portogallo, Tunisia e Jugoslavia (di cui si è detto già al Cap.....).

Sul piano nazionale si è registrato invece, ben prima che sul palcoscenico internazionale, un atteggiamento degli Stati - prevalentemente mediterranei - ad ammettere nell'ambito della disciplina interna un regime più appropriato alla tutela e alla protezione del patrimonio subacqueo.

La Francia ad esempio, già nel 1965 aveva adottato una circolare relativa alle ricerche archeologiche sottomarine applicabile nei limiti del mare territoriale; Successivamente nel 1989 vi fu una legge dedicata proprio alla tutela del patrimonio sommerso che estendeva la protezione sino alle ventiquattro miglia dalle coste. La Francia si occupò altresì, poi nel 1998 di istituire il *Département des recherches archéologiques subaquatiques et sus-marines*.

In Portogallo invece, un Decreto legge del 1997 ha chiarito che il regime interno di protezione del patrimonio archeologico sottomarino doveva includere sia beni mobili che immobili aventi un valore artistico, storico o scientifico, interamente o parzialmente sommersi, che fossero testimonianza della presenza dell'uomo. Nello

stesso anno fu creato l'Istituto portoghese di Archeologia avente competenze non solo nel mare territoriale, ma anche nella piattaforma continentale e nella ZEE.

Ancora è d'uopo un riferimento a legislazioni diverse da quelle prettamente europee, quali quella marocchina o jugoslava pure coinvolte nella materia dell'archeologia subacquea. Per quanto riguarda la prima vale la pena infatti, di ricordare come già da tempo il Marocco abbia esteso anche ai beni archeologici sommersi la disciplina prevista nell'ambito della zona esclusiva della pesca. Nella ex-Jugoslavia invece, nel 1987 vi fu la promulgazione di una legge sul mare costiero e la fascia epicontinentale che determinò un significativo ampliamento dei diritti dello stato costiero sulla piattaforma continentale, prevedendo l'istituzione di una sorta di zona archeologica coincidente con la piattaforma continentale<sup>295</sup>.

Questi esempi costituiscono il manifesto evidente di una consolidata tendenza di alcuni Paesi a predisporre un sistema nazionale adeguato a tutelare i beni subacquei, complice la circostanza naturalmente derivante dalle problematiche legate alle differenze di interessi coinvolti.

Tornando al sistema europeo, come si è detto, nonostante i molteplici tentativi di predisporre un regime organico ed adeguato a tutela del patrimonio sottomarino gli ostacoli incontrati hanno più volte determinato battute di arresto nel percorso comunitario. Ciò nondimeno, non si può non far riferimento ad un elemento particolarmente interessante sul piano sovranazionale quando si parla di patrimonio subacqueo: l'allegato A alla Direttiva 93/ed al Regolamento 3911/92/CEE sopra citato, contiene infatti, un riferimento espresso proprio alla categoria dei beni culturali sommersi. Nella Lett. A, n. 1, 1° trattino dell'allegato, appare chiaro il riferimento a quei "*reperti archeologici aventi più di cento anni e provenienti da scavi e scoperte sottomarine*" (Lett. A, n.1.). Si tratta in verità, di un'indicazione piuttosto vaga e priva di un contenuto normativo di rilievo, ma che sul piano simbolico assume una grande consistenza.

Ai diversi tentativi e strumenti approntati da parte dell'Unione Europea non si è però, sinora accompagnata una effettività nel perseguimento degli obiettivi concreti. La difficoltà principale è stata verosimilmente realizzare uno strumento convenzionale in grado di coordinare gli interessi di Stati così diversi, come l'Italia, la Grecia o la

---

<sup>295</sup> In base a tale legge, la piattaforma continentale dell'ex-Jugoslavia era stabilita mediante gli Accordi italo-jugoslavi del 1968 sulla piattaforma continentale e del 1975 sul Golfo di Trieste, che delimitavano zone archeologiche che misuravano più di ventiquattro miglia marine a partire dalle linee di base del mare territoriale.

Spagna con la Germania o la Gran Bretagna, tale che ogni intervento sinora compiuto non può ancora considerarsi soddisfacente. D'altra parte è innegabile che lo stato di avanzamento della tecnologia e i progressi della tecnica subacquea hanno consentito l'accesso a livelli sempre più profondi dei fondali marini con la conseguenza di una rilevanza sempre maggiore riconosciuta all'archeologia subacquea. Il Consiglio d'Europa nel 2000 è tornato sulla questione così cara ai paesi mediterranei a seguito di un nuovo rapporto della Commissione della Cultura e dell'educazione (il Rapporto O'Hara)<sup>296</sup>, successivamente al quale la stessa Commissione ha adottato la Raccomandazione n. 1486/2000<sup>297</sup>, relativa appunto alla protezione del patrimonio culturale marittimo e fluviale. Evidentemente questo strumento introduce nella terminologia del diritto dell'Unione un concetto nuovo, quello del patrimonio culturale marittimo e fluviale! Gli obiettivi fondamentali espressi in questa Raccomandazione sono tre: incoraggiare gli Stati membri a legiferare in materia di tutela del patrimonio culturale sommerso e di intervenire nella lotta alle operazioni commerciali o di recupero delle vestigia non autorizzate nei loro acque interne, nel mare territoriale, nella zona contigua, nella piattaforma continentale e nella zona economica esclusiva; cooperare con il Consiglio d'Europa all'elaborazione di convenzioni internazionali o di altri strumenti afferenti alla materia del patrimonio sommerso, eventualmente di concerto con l'UNESCO; ed incoraggiare la cooperazione regionale tra i Paesi, membri e non, mediante accordi regionali o bilaterali.

Tale impulso trova consacrazione inoltre, proprio nella Convenzione UNESCO del 2001 che, in una delle sue disposizioni favorisce e sollecita gli Stati parti alla stipulazione di accordi bilaterali, multilaterali o regionali volti garantire una tutela rafforzata del patrimonio subacqueo. Si tratta dell'art. 6 della Convenzione, che prevede infatti: *1. Les Etats parties sont encouragés à conclure des accords bilatéraux, régionaux ou d'autres accords multilatéraux, ou améliorer les accords existants, en vu d'assurer la préservation du patrimoine culturel subaquatique. Tous ces accords doivent être pleinement conformes aux dispositions de la présente Convention et ne pas en affaiblir le caractère universel. Dans le cadre desdits accords, les états peuvent adopter des règles et réglementations propres à assurer une meilleure protection du patrimoine culturel subaquatique par rapport à celles adoptées au titre de la présente Convention. 2. Les parties à de tels accords*

---

<sup>296</sup> Conseil d'Europe, Patrimoine culturel maritime et fluvial – Rapport de la Commission de la Culture et de l'Education (Rapporteur M. O'Hara), Doc. 8867 F, Strasburgo, 12 ottobre 2000.

<sup>297</sup> Per la lettura del testo della Raccomandazione si rinvia al sito internet <http://assembly.coe.int>.



*bilatéraux, régionaux ou autres accords multilatéraux peuvent inviter les Etats ayant un lien vérifiable, en particulier un lien culturel, historique ou archéologique avec le patrimoine culturel subaquatique concerné, à adhérer à ces accords [...].*

Secondo la norma qui riportata, il criterio di coordinamento tra il Trattato adottato a livello internazionale (vale a dire la Convenzione del 2001) e i trattati conclusi sul piano bilaterale, regionale o multilaterale è determinato dalla volontà dei singoli Stati a migliorare il livello di protezione del patrimonio culturale subacqueo. Si tratta di un valore aggiunto “regionale” che, senza nulla togliere al livello generale di protezione derivante dalla Convenzione del 2001, si adatta meglio – o almeno ci si augura - alle esigenze di casi e ambiti geografici specifici.

Già nel 1998 a dire il vero, nel corso del 10° Forum dei Ministri della Cultura e dei funzionari responsabili per la politica culturale dell’America Latina e i Caraibi, svoltosi alle Barbados il 4 e il 5 dicembre, fu adottata una Raccomandazione nella quale veniva ribadita la posizione degli Stati di questa regione, e più generalmente di tutti gli Stati in via di sviluppo e quelli sorti dal processo di decolonizzazione, che rivendicavano una giurisdizione territoriale rafforzata sui relitti rinvenuti nei mari antistanti le loro coste. A seguito di quest’incontro e di un simposio internazionale di archeologia navale fu adottata nel settembre del 1998 la riportata Dichiarazione di Lisbona, che sottolineava il carattere “non rinnovabile” del patrimonio archeologico sommerso.

Orbene, proprio in raccordo al disposto di cui all’art. 6 della Convenzione del 2001, l’espressione “*may invite*” evidenzia come la stipula di nuovi accordi bilaterali e regionali non sia solo una mera possibilità, bensì una vera e propria opportunità di tutela per il patrimonio subacqueo. Complice il timore di un’incontrollata opera di distruzione e di saccheggi dei numerosi tesori che ricoprono i fondali del Mar Mediterraneo, si è verificata perciò, una significativa partecipazione di molti Stati alla causa del patrimonio sommerso.

Alcuni esperti non governativi (tra archeologi e giuristi) di diversi paesi rivieraschi del Mediterraneo parteciparono pertanto, al Convegno internazionale “*Strumenti per la protezione e la valorizzazione del patrimonio culturale marino nel Mediterraneo*”, tenutosi a Palermo e Siracusa dall’8 al 10 marzo 2001, preoccupati che il patrimonio culturale sottomarino fosse minacciato da attività di esplorazione e appropriazione incontrollate ed irrispettose delle esigenze di conservazione e ricerca, da una crescente commercializzazione degli oggetti archeologici rinvenuti in mare, oltre che dai danni

risultanti da altre attività. Per questi motivi, auspicando la pronta conclusione dei negoziati in seno all'UNESCO per la Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo, adottarono la *“Dichiarazione di Siracusa sul Patrimonio culturale sottomarino del Mar Mediterraneo”*. I partecipanti al Convegno evidenziarono nella stesura del testo della Dichiarazione che *“il Bacino del Mediterraneo è caratterizzato da vestigia di antiche civiltà che sono fiorite lungo le rive e che, avendo sviluppato le prime tecniche marinare hanno stabilito strette relazioni le une con le altre”* (art. 1); che inoltre, *“il patrimonio culturale del Mediterraneo è unico in quanto racchiude le radici storiche e culturali di molte civiltà”* (art. 2); e che infine, *“i Paesi del Mediterraneo hanno una speciale responsabilità per assicurare che il patrimonio culturale sottomarino che essi condividono sia reso noto e preservato a beneficio dell'umanità e che le attività ivi svolte debbano avere luogo soltanto qualora sia assicurato il pieno rispetto dei principi fondamentali dell'archeologia scientifica”*.

La Dichiarazione di Siracusa ha introdotto in questo modo il dovere per gli Stati di evitare la dispersione e la frammentazione dei contesti archeologici ed imposto loro un impegno ad impedire la vendita, lo scambio o lo sfruttamento per finalità commerciali di detti beni, senza che ciò comporti alcun pregiudizio dei diritti dello Stato costiero, nel rispetto delle linee guida enunciate nella Carta dell'ICOMOS del 1996.

Lo spirito della Dichiarazione è nel senso di favorire sì l'esercizio di quelle attività concernenti il patrimonio culturale sottomarino del Mediterraneo, ma di garantire al tempo stesso anche la preventiva informazione ed il coinvolgimento dei Paesi che dichiarino avere un legame verificabile con gli oggetti in questione. E' espressamente stabilito inoltre, nel testo della Dichiarazione, che tutte le attività concernenti il patrimonio culturale sottomarino dovrebbero essere condotte evitando qualsiasi tipo di danno all'eco-ambiente circostante, effettuando, se necessario, una valutazione dell'impatto ambientale con eventuali misure per il ripristino dello *status quo ante* dei luoghi.

In considerazione della loro responsabilità speciale poi, generata proprio dalle radici storiche con le vestigia sommerse, i Paesi mediterranei dovrebbero in base alla Dichiarazione cooperare per la protezione del patrimonio culturale sottomarino da rischi derivanti dalla natura o dall'attività dell'uomo (e porre così fine ad episodi come quello che ha visto coinvolto Ballard e che hanno determinato la vendita a privati o esposizione in musei privati di reperti archeologici rinvenuti nel Mediterraneo),

studiando anche la possibilità di adottare una “*Convenzione regionale*” che favorisca una loro coordinazione nel campo dell’investigazione e che stabilisca i relativi diritti e obblighi mediante la conclusione di accordi bilaterali o multilaterali basati sugli obiettivi e i principi di questo strumento.

La Dichiarazione di Siracusa inoltre, auspica l’istituzione di siti o parchi archeologici sottomarini protetti, lo stabilimento di una rete di musei dove gli oggetti del patrimonio culturale sommerso del Mediterraneo vengano conservati ed esposti, promuovendo al contempo l’adozione di ulteriori misure per proteggere i siti archeologici sottomarini da attività pericolose. L’istituzione di siti o parchi archeologici sottomarini specialmente protetti<sup>298</sup> – soprattutto nell’area mediterranea – si caratterizza inoltre, per un *quid pluris* determinato dal fatto che la creazione di queste aree più di qualsiasi altro strumento, funzionalizza e realizza pienamente quella conservazione *in situ* prevista dalla Convenzione UNESCO fin dal Preambolo.

A tal proposito sembra più che mai opportuno un riferimento all’avvenuta istituzione appunto, di due parchi archeologici di questa natura, quali il Parco sommerso della Gaiola e quello di Baia, entrambi situati nel Golfo di Napoli ed costituiti nel 2002 con decreto interministeriale del 7 agosto 2002 D.I. del 07.08. 2002<sup>299</sup> dal Ministro dell’Ambiente e della Tutela del Territorio di concerto con i Ministri per i Beni e le attività culturali, delle Infrastrutture e dei Trasporti, delle Politiche agricole e forestali e d’intesa con la Regione Campania. Le due aree, inserite nel più vasto contesto del Parco dei Campi Flegrei, rappresentano infatti, un esempio unico in ambito Mediterraneo di protezione archeologica e naturalistica subacquea<sup>300</sup>.

Nello spirito e nella logica della Dichiarazione di Siracusa inoltre, i Paesi mediterranei sono invitati a scambiare informazioni e ad interagire nella creazione di risorse umane,

---

<sup>298</sup> Con riferimento ai requisiti necessari perché una determinata zona possa essere qualificata come area specialmente protetta figurano la necessaria presenza di vestigia di particolare rilevanza e l’esistenza di un interesse particolare sotto il profilo artistico, scientifico ed estetico.

<sup>299</sup> G.U. n. 285 del 05.12.2002

<sup>300</sup> La particolarità di tali zone è legata al fenomeno vulcanico del bradisismo che ha interessato da sempre l’intera costa nord della Provincia di Napoli. Tale fenomeno ha causato movimenti verticali dell’area con escursioni in positivo ed in negativo di molti metri provocando negli ultimi 2000 anni l’inabissamento della linea di costa romana di circa 6/8 metri. Intorno al primo secolo a.C. infatti l’intera zona costiera a nord di Napoli era una fiorentissima stazione climatica, resa alla moda anche dalla presenza di una villa imperiale, il Pausilypon appunto che dette il nome al Promontorio di Posillipo, costruita dal ricco liberto Publio Vedio Pollione. Costui alla sua morte, nel 15 a.C., nominò Augusto erede di tutti i suoi beni, Pausilypon compreso. In seguito ingrandita ed abbellita come proprietà imperiale, tale luogo pare abbia visto il tragico concludersi della congiura contro l’imperatore Nerone. Inoltre si trovano sommersi su tale costa i resti dei porti commerciali di Baia (Lacus Baianus) ed il Portus Julius.

vale a dire nella formazione di soggetti, quali ad esempio archeologi marini, che agiscano di concerto con le autorità competenti, con gli enti di governo locale, con le istituzioni scientifiche, con le organizzazioni non-governative, con le associazioni di pescatori, marinai, subacquei e di categorie professionali con finalità di protezione e promozione. Si tratta a ben vedere, di attività rientranti in quell'obbligo di informazione imposto a tutti gli Stati circa l'avvenuto ritrovamento di antiche vestigia, obbligo che diventa più stringente in virtù dell'espressione adoperata nell'art. 6 del Progetto di Dichiarazione "*shall inform*", in luogo del meno intenso "*should inform*" della Convenzione del 2001, che evidenzia e conferma il valore aggiunto che il Progetto di accordo assume.

Riassumendo, la finalità di questa Dichiarazione consiste nella volontà di concretizzare, oltre allo sviluppo della ricerca, soprattutto una migliore protezione dei siti, una maggiore cooperazione interregionale ed un più decisivo coinvolgimento degli attori politici ed economici in attesa della piena attuazione della Convenzione UNESCO del 2001<sup>301</sup>.

In ultima analisi, a chiusura del testo della Dichiarazione, l'art. 13, punto *f*, par. 2, costituisce un'applicazione della più generale teoria dei poteri impliciti, giacché prevede "*di raccomandare e decidere tutte quelle azioni supplementari che fossero richieste (ovvero necessarie) per il raggiungimento degli scopi del presente accordo*"<sup>302</sup>. L'importanza di questo periodo assume maggior rilievo se letta in uno al paragrafo 3 del medesimo articolo, che prevede non più la regola del *consensus* (seppur auspicato) nell'adozione del testo, bensì il criterio della maggioranza dei tre quarti dei presenti e votanti, a condizione che vi sia una maggioranza di Paesi mediterranei.

Evidentemente, come si è detto prima, la Dichiarazione di Siracusa ha un valore aggiunto ed un significato pregnante nell'ambito del sistema di protezione del patrimonio culturale sommerso perché tiene in gran conto il patrimonio conservato nel Mar Mediterraneo, che ha visto e raccolto per millenni i resti e le radici di molte civiltà.

Lo slancio europeo alla cooperazione regionale in materia di patrimonio sottomarino ha poi trovato in alcuni atti successivi ulteriore accoglimento mediante la Risoluzione

---

<sup>301</sup> J. P. Beurier, *Commentaire de la Déclaration* cit. pag. 279 e ss ; per visionare il contenuto della Dichiarazione: <http://www.regione.sicilia.it/beniculturali/archeologiasottomarina/eventi/cartasr1.htm> .

<sup>302</sup> S. Guzzi, *Il progetto di accordo sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo nel Mediterraneo, in Oltre Montego bay*, cit. pag. 188.

1313 e con la Raccomandazione 1590 entrambe del 2003<sup>303</sup> dedicate appunto, alla cooperazione culturale in Europa e tra i Paesi del sud del Mediterraneo, con cui il Consiglio d'Europa ha invitato il Comitato dei Ministri a “*considerare queste forme di cooperazione come una priorità dell'organizzazione*” al fine di “*sviluppare progetti comuni nell'interesse dell'archeologia e della salvaguardia del patrimonio*”.

Nello stesso anno poi e sulla scia di quanto concordato a Siracusa, il 5 Aprile del 2003, l'Italia ha presentato, ancora a Siracusa, una bozza di un eventuale futuro accordo regionale per la protezione del patrimonio culturale subacqueo del Mediterraneo, promossa nel corso di una tavola rotonda cui hanno partecipato gli esperti - stavolta governativi - di molti dei paesi rivieraschi del Mar Mediterraneo<sup>304</sup>. La bozza di questo progetto ha per ora valore puramente indicativo ed è naturalmente soggetta a tutti i miglioramenti e le modifiche che gli Stati interessati vorranno apportare. Anch'essa trova il proprio fondamento normativo, proprio come la Dichiarazione di Siracusa, nel citato articolo 6 della Convenzione UNESCO 2001 e presuppone che gli Stati che saranno parti dell'accordo regionale siano anche parti della Convenzione o che quanto meno accettino di applicarne i principi fondamentali.

Il “valore aggiunto” di questa bozza rispetto alla Convenzione 2001 risiede in alcuni aspetti fondamentali, quali l'esclusione totale dell'applicazione della *salvage law* e della *law of find* (art. 4); una più stretta cooperazione tra lo Stato costiero, lo Stato di bandiera e lo Stato titolare di un legame verificabile con la nave o l'aeromobile (art.6) nel caso di navi o aeromobili di Stato situati nelle acque marittime interne o nel mare territoriale; l'istituzione in mare di aree specialmente protette d'importanza culturale mediterranea<sup>305</sup>; l'istituzione di un museo internazionale del patrimonio culturale subacqueo del Mediterraneo; l'organizzazione di corsi periodici di formazione relativi ad aspetti particolari del patrimonio culturale mediterraneo; ed infine, la previsione che solo gli Stati che siano parte del futuro accordo regionale, o che accettino di

---

<sup>303</sup> In merito, si veda Conseil d'Europe, Coopération culturelle entre l'Europe et del pays du sud dela Méditerranée – Rapport de la Commissin culture, de la Science et de l'Education, al sito internet <http://assembly.coe.int>.

<sup>304</sup> T. Scovazzi *Un futuro accordo* cit., pag. 164 e ss; S. Guzzi, op. cit. pag. 183 e ss.

<sup>305</sup> Si tratta di una disposizione innovativa rispetto al testo della Convenzione del 2001 in cui manca una disposizione corrispondente. Un precedente, nel settore della protezione dell'ambiente naturale, si trova nelle aree marine specialmente protette di importanza mediterranea previste dal Protocollo sulle aree specialmente protette e la diversità biologica nel Mediterraneo (Barcellona 1995).

cooperare con le altre parti nell'applicazione delle misure in esso previste, possano intraprendere attività relative al patrimonio culturale subacqueo del Mediterraneo<sup>306</sup>.

Le aree “*specialmente protette*” inoltre di cui parla il Progetto di Convenzione regionale per il Mediterraneo, create per la preservazione *in situ* dei rinvenimenti, risultano individuabili sulla base di alcuni criteri fondamentali<sup>307</sup>: esse devono presentare un rilievo per la conservazione delle vestigia delle civiltà mediterranee, contenere reperti di particolare rilevanza, ed essere di particolare interesse sotto il profilo scientifico, estetico o educativo.

Già in passato si cercò più volte di spianare la strada ad un accordo di natura regionale. Particolarmente interessante al riguardo fu la proposta dell'Italia in seno ai negoziati della Convenzione UNESCO del 2001, rilevando che se da un lato tutti gli Stati aventi un certo interesse al patrimonio mediterraneo dovevano poter essere liberi di partecipare ad un eventuale futuro accordo di tal genere, dall'altro solo i firmatari avrebbero avuto il diritto di svolgere attività di recupero, protezione, ricerca e studio nei confronti di quello stesso patrimonio. Questa proposta non fu mai accolta, perché in caso contrario avrebbe determinato una violazione dell'articolo 34 della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati, secondo cui un accordo non può creare né diritti né obblighi in capo a Stati terzi<sup>308</sup>.

In ragione dei vari protocolli firmati dagli Stati rivieraschi del Mediterraneo e dei molteplici progetti in corso, un'autorevole dottrina ha parlato di “tradizione mediterranea”, contrapposta a quella del nord Europa in materia di gestione del patrimonio archeologico sommerso, caratterizzata da una legislazione molto più severa<sup>309</sup>.

---

<sup>306</sup> Anche qui si tratta di una disposizione innovativa rispetto al testo della Convenzione del 2001. La norma si ispira all'art. 8 par. 4 dell'Accordo sull'applicazione delle disposizioni della Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare del 10 Dicembre 1982, relative alla conservazione e alla gestione dei banchi di pesci migratori (New York, 1995).

<sup>307</sup> S. Guzzi, op. cit. pag. 187.

<sup>308</sup> R. Garabello, op. cit. pag. 117.

<sup>309</sup> Sulla lunga tradizione di cooperazione in seno al Mediterraneo, si veda U. Leanza, *Le patrimoine culturel sous-marin de la Méditerranée et le droit de la mer à l'aube du 21<sup>ème</sup> siècle*, Bruxelles, 2002, pag. 139- 167.

## ***Capitolo VI: La tutela del patrimonio culturale subacqueo in Italia***

### ***1. Aspetti generali di tutela dei beni culturali sommersi. La legislazione italiana preesistente alla Convenzione dell'UNESCO del 2001***

La cultura di un Paese, e più in generale il suo patrimonio culturale, rappresenta la testimonianza tangibile della storia di un popolo e “*la sintesi dinamica dell'arte, del costume, della tradizione sociale e culturale di una Nazione che assurge a strumento mediante il quale si realizza la libera e completa formazione del cittadino*”<sup>310</sup>.

L'attenzione in Italia per la tutela del patrimonio culturale deriva naturalmente dalla consapevolezza di essere uno dei Paesi occidentali più ricco di testimonianze del passato storico e artistico di culture differenti che hanno disseminato nel corso dei secoli, sia sul territorio della terraferma che in prossimità delle coste o nel mare territoriale, palazzi, vestigia o addirittura intere città sommerse.

In Italia le prime iniziative legislative finalizzate alla protezione del patrimonio artistico e culturale trovano i primi riconoscimenti già nell'Italia preunitaria<sup>311</sup>, ma è solo con la Costituzione che si realizza una sistemazione più organica della materia. Il *prius* logico-giuridico della normativa italiana di settore è infatti, da rinvenire nell'art 9 della Costituzione, il quale stabilisce che “*La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione*”<sup>312</sup>. L'importanza di questa disposizione assume rilievo su di un duplice piano: da un lato infatti, essa inserisce la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale tra i principi fondamentali dell'ordinamento, dall'altro evidenzia come tutti gli organi e gli enti pubblici, nei limiti delle rispettive competenze debbano essere coinvolti e resi partecipi della promozione e dello sviluppo del patrimonio

---

<sup>310</sup> A. Papa, *Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale subacqueo nell'ordinamento italiano: aspetti problematici e prospettive future*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2002, parte II°, p. 211.

<sup>311</sup> La prima deliberazione si ebbe appunto, nel Granducato di Toscana nel 1602 avente ad oggetto il divieto di esportazione delle “pitture buone”. Ma è soprattutto nello Stato Pontificio a partire dall'Editto Aldobrandini del 1624 che si ebbe una più articolata legislazione della materia. Di particolare rilevanza fu in epoca successiva, e precisamente nel 1820, l'Editto del Cardinale Pacca che ebbe una grande importanza, pur se indiretta, sulla tutela dei beni culturali. Di qui, l'ampiezza del problema che, dopo l'unificazione dell'Italia, il Regno si trovò ad affrontare.

<sup>312</sup> Per un'analisi più completa si rinvia a N. Aicardi, *Ordinamento amministrativo dei beni culturali. La sussidiarietà della materia nella tutela e nella valorizzazione*, Torino, 2002, p. 3 e F.S. Marini, *Lo statuto costituzionale dei beni culturali*, Milano, 2002.

culturale nazionale. Di qui l'esigenza di considerare che tali obblighi vadano intesi non in funzione meramente conservativa o antitetica tra loro, ma piuttosto in senso dinamico<sup>313</sup>, e quindi, complementari nella valorizzazione della cultura, che non è uno strumento, ma uno scopo ed un valore del tutto autonomo. Peraltro, il coinvolgimento degli enti territoriali diversi dal Governo centrale nel perseguimento di quest'obiettivo, soprattutto delle Regioni, è reso ancora più evidente dalla riforma del Titolo V della Costituzione – e segnatamente degli articoli 116, 117 e 118 – attuata con la L. cost. n. 3 del 2001<sup>314</sup>. Con essa è cambiato profondamente l'impianto costituzionale, che privilegia una partecipazione maggiore delle Regioni nell'ambito del sistema di protezione del patrimonio nazionale – e non solo. In particolare, l'art. 117, V co.<sup>315</sup> attribuisce alle Regioni nel rispetto delle competenze ripartite, la possibilità di partecipare attivamente nell'ambito della tutela e della valorizzazione dei beni culturali mediante la formazione di atti normativi ed attraverso l'attuazione e l'esecuzione di accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea. A seguito della citata riforma costituzionale le Regioni italiane hanno acquisito un ruolo incisivo (anche appunto, a livello comunitario ed internazionale) in materia di protezione del patrimonio culturale, da intendersi come patrimonio dell'umanità, sposando così, perfettamente il disposto del sopracitato articolo 6 della Convenzione UNESCO del 2001.

Da qui ad affermare però, l'esistenza di una disciplina interna completa ed organica in materia di patrimonio culturale sommerso il passo è lungo; Il panorama che infatti, si presenta all'interprete che voglia analizzare la disciplina italiana è quanto mai confuso, o almeno lo è stato sino al 2009, anno di emanazione della legge di ratifica della Convenzione di Parigi del 2001.

---

<sup>313</sup> A. Bauer, *Il termine "patrimonio culturale" contiene un conflitto intrinseco. Da un lato, infatti, "cultura" suggerisce qualcosa di dinamico: rappresenta i diversi valori e pratiche dei diversi gruppi sociali, che continuamente evolvono mentre interagiscono con gli altri e le loro cambia l'appartenenza. D'altra parte, "patrimonio" (e allo stesso modo "proprietà") implica qualcosa di più chiaramente definito e statico: si riferisce a un oggetto specifico o una tradizione tramandata di generazione in generazione con poco o nessun cambiamento significativo*, in *Review essay: legislating heritage*, Cambridge, 2006.

<sup>314</sup> GU 24 ottobre 2001, n. 248.

<sup>315</sup> Art. 117, quinto comma: *Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.*



Un primo aspetto delicato attiene alla qualificazione giuridica in Italia del patrimonio sommerso, definibile innanzi tutto come quel complesso di beni culturali rispetto ai quali esiste un interesse pubblico dello Stato<sup>316</sup> alla sua tutela e valorizzazione.

La qualificazione di cui si tratta può però, invero, riguardare tanto il bene integralmente sommerso, quanto parti soltanto di esso (si pensi al timone di antico galeone che venga ritrovato separatamente dal corpo della nave stesso).

Alla mancanza dunque, nell'ordinamento italiano (almeno sino al 2009) di una disciplina chiara del settore relativo al patrimonio culturale subacqueo, si è supplito attraverso il coordinamento delle norme relative alla categoria generale dei beni culturali già esistenti.

Il D. Lgs. Del 28 ottobre 1999, n. 490, *Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali*<sup>317</sup>, in attuazione dell'art. 9 della Costituzione, reca una enunciazione unitaria e sommaria di patrimonio culturale. Ai sensi dell'art. 1 del Testo Unico sono beni culturali quelli che genericamente “*compongono il patrimonio storico e artistico nazionale*”: questa definizione<sup>318</sup>, che viene parzialmente temperata dall'elenco di beni culturali pur non tassativo fornito nei successivi due articoli, in ogni caso non fa alcun esplicito riferimento al patrimonio sommerso. Tuttavia, con uno sforzo interpretativo è stato ritenuto possibile da parte della dottrina specialistica<sup>319</sup> far rientrare tale categoria speciale nel complesso delle cose “*immobili e mobili che presentano un interesse artistico, storico, archeologico o demo-etno-antropologico*” (art. 2, primo comma, lett. A) T.U.). Non solo. La categoria delle navi – da intendere in questo ambito come sommerse o inabissate – potrebbe ricevere un'autonoma tutela se inclusa nella più ampia locuzione di “*mezzi di trasporto aventi più di settantacinque anni*” di cui al n. 14 dell'Allegato A al Testo Unico, sebbene questo consideri solo l'ambito relativo alla regolamentazione della commercializzazione, dell'esportazione e del recupero dei beni culturali, e

---

<sup>316</sup> In tal senso S. Amoroso, *La disciplina italiana sui beni culturali e la tutela del patrimonio archeologico subacqueo, Relazione presentata al seminario “La protezione del patrimonio culturale subacqueo nel Mediterraneo”*, Anacapri, 1° ottobre 1994.

<sup>317</sup> G.U. 27 dicembre 1999, n. 302.

<sup>318</sup> A differenza di quanto suggerito in seno alla “Commissione Franceschini” (istituita con L. n. 310 del 1964) cui fu assegnato il compito di svolgere un'indagine sulla situazione di tutela e valorizzazione del patrimonio di interesse storico-archeologico e di formulare delle proposte finalizzate ad una revisione delle leggi in materia. Tale Commissione sottolineò altresì, come il “bene nella sua materialità deve costituire l'elemento centrale della fattispecie regolata dalla norma”. Si pensi infatti, che l'espressione “beni culturali” è stata accolta per la prima volta nell'ordinamento italiano proprio con la Commissione Franceschini.

<sup>319</sup> D. Ferro, op. cit., p. 284-285.

segnatamente di navi (artt. 62, primo comma, 72 primo comma e 73 terzo comma, lett. a).

La ragione di questa difficoltà esegetica stava probabilmente nell'erroneo approccio dell'impianto giuridico italiano al patrimonio sommerso, i cui beni venivano per lo più considerati come *res nullius* e pertanto, suscettibili di divenire oggetto di attività illecite finalizzate all'esportazione ed al commercio clandestino (che ancora oggi costituisce attività principale del sistema di archeomafia). Né si può omettere di rilevare ancora una volta come le attività irregolari aventi ad oggetto il recupero dal fondo del mare di beni culturali siano divenute sempre più agevoli in ragione delle considerevoli profondità raggiungibili da sommozzatori e dei nuovi strumenti creati dalle tecnologie più avanzate di ritrovamento di beni sottomarini fino ad allora rimasti inaccessibili, con l'effetto "*di un accrescimento del patrimonio culturale cognito e di depauperamento di quello incognito, perché molti beni vengono clandestinamente trafugati prima di essere individuati dall'amministrazione*"<sup>320</sup>.

A questo punto però, preme fornire un'analisi critica più completa della normativa italiana relativamente al patrimonio subacqueo.

Sino alla ratifica della Convenzione del 2001 la materia dei beni culturali sommersi – si è detto - è stata disciplinata in Italia da disposizioni reperibili in testi differenti, e più esattamente dagli articoli da 85 a 90 del Testo Unico approvato con il D. Lgs. N. 42 del 22 gennaio 2004 (che riproduce la disciplina contenuta nella legge ponte n. 1089 del 1939) e dagli articoli 510, 511 e 513 del Codice della navigazione, cui pure rinvia il Codice civile all'art. 933.

Ancor prima della riforma del 2004 la dottrina specialistica distingueva invero, l'applicazione del Codice della navigazione dalla L. 1089 del '39 in base alla circostanza se il reperto subacqueo fosse stato ritrovato fortuitamente ovvero in modo volontario, applicando il Codice della navigazione nel primo caso e la legge ponte nel secondo. A tale conclusione si era pervenuti mediante un'analisi del testo della L. 1089 del '39 che non prevedeva espressamente alcuna disciplina per le ipotesi di ritrovamento fortuito, a dispetto del codice della navigazione che invece, regolava espressamente proprio tali casi<sup>321</sup>. A seguito della riforma operata mediante l'adozione

---

<sup>320</sup> S. Amorosino, *I beni culturali subacquei: profili giuridici*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1995, II, p. 103.

<sup>321</sup> F. Maiello *La legislazione italiana in materia di patrimonio culturale sommerso*, in *Oltre Montego Bay* [...] op. cit. pag.157 e ss.

del T.U. invece, sono state previste con l'art. 85, primo comma, regole *ad hoc* sia per quanto concerne i ritrovamenti fortuiti che per quelli compiuti volontariamente, tale da limitare fortemente la portata applicativa del Codice della navigazione. Conseguentemente a ciò, la teoria secondo cui la legislazione relativa al patrimonio artistico completava quella contenuta nel codice della navigazione ha perso parte del suo rilievo, riaprendo la questione sulla possibile incompatibilità tra le citate norme. Inoltre, l'art. 85 prevede una riserva in favore dello Stato italiano per l'esecuzione di ricerche archeologiche o per l'effettuazione di opere finalizzate al ritrovamento di cose di interesse storico, artistico ed archeologico su tutto il territorio nazionale, in virtù della quale deve considerarsi illecita ogni forma di attività non autorizzata svolta da privati in materia di ricerca archeologica<sup>322</sup>. Orbene, la locuzione adoperata nel nuovo T.U. riferibile al ritrovamento "*in qualunque parte del territorio*", che pure non fa alcun riferimento alle ricerche in mare, ha suscitato alcuni dubbi interpretativi nella dottrina; mediante il ricorso ad un'interpretazione estensiva dell'espressione, la possibilità di considerare il mare come parte integrante del territorio ha permesso di rendere applicabile la relativa disciplina anche alla ricerca subacquea. È stato inoltre, opportunamente osservato che si è trattato di un'estensione sì necessaria, che affonda la propria *ratio* nelle teorie sugli elementi costitutivi dello Stato, ma non sufficiente, continuando a mancare nelle ricerche subacquee norme specifiche e più appropriate. Peraltro occorre considerare che lo scopo della riserva di proprietà in favore dello Stato contenuta nella disposizione in parola è certamente quello di garantire ai beni culturali, comunque rinvenuti, la massima tutela al fine di impedirne la distruzione o il deterioramento, lo smarrimento o la sottrazione illecita. Ciò nonostante, ecco che tornano con prepotenza i dubbi interpretativi circa l'applicazione del Codice della navigazione in ordine al regime di proprietà di tali beni quando siano rinvenuti in modo fortuito in mare, atteso che anche il T.U. vi fa riferimento. Rimane infatti, il conflitto di cui si è appena accennato con la normativa speciale stabilita negli articoli 510<sup>323</sup>, 511<sup>324</sup> e 513 del Codice della Navigazione. Le due fonti appaiono quanto mai

---

<sup>322</sup> D. Ferro, op. cit., pag. 277 e ss.

<sup>323</sup> Articolo 510 - Diritti ed obblighi del ritrovatore.

*Chi trova fortuitamente relitti in mare, o dal mare rigettati in località del demanio marittimo, entro tre giorni dal ritrovamento, o dall'approdo della nave se il ritrovamento è avvenuto in corso di navigazione deve farne denuncia all'autorità marittima più vicina e, quando sia possibile, consegnare le cose ritrovate al proprietario, o, se questi gli sia ignoto e il valore dei relitti superi le lire cinquanta, all'autorità predetta. Il ritrovatore, che adempie agli obblighi della denuncia e della consegna, ha diritto al rimborso delle spese e a un premio pari alla terza parte del valore delle cose ritrovate, se il*

di difficile integrazione tra loro limitatamente, si ripete, all'ipotesi di ritrovamento fortuito. Il relativo conflitto andrà perciò risolto volta per volta dall'interprete, il cui compito è di individuare la relazione esistente tra i due strumenti normativi di cui uno dedicato alla cultura e l'altro alla navigazione, atteso che entrambi fanno riferimento ai beni sommersi in mare<sup>325</sup> solo in via incidentale.

A tal uopo si ritengono opportune alcune osservazioni circa certe spinose differenze tra le disposizioni contenute in ciascuno dei due strumenti; In primo luogo essi si distinguono quanto al diverso compenso spettante al ritrovatore fortuito a seconda se si tratti di un bene rinvenuto sulla terraferma ovvero in mare – soluzione quest'ultima che, regolata dal Codice della navigazione, prevede una ricompensa di gran lunga inferiore rispetto a quella prevista nel Testo Unico.

In secondo luogo è diverso anche il termine imposto al ritrovatore per adempiere alla denuncia di ritrovamento (ventiquattr'ore nel caso di bene situato sul territorio e tre giorni nell'altro).

In terzo luogo risultano differenti anche le pene eventualmente comminate in caso di appropriazione illecita di tali beni – vale a dire di mancata denuncia – determinandosi anche qui uno sfavore nei confronti della categoria dei beni sommersi.

In ultima analisi l'aspetto più problematico è quello connesso al regime di proprietà del bene ritrovato: nel caso di rinvenimento del bene sul territorio si afferma una proprietà automatica dello Stato giustificata dal carattere *ab origine* pubblico riconosciuto a quest'ultimo; nell'ipotesi di ritrovamento in mare invece, il Codice della navigazione riconosce l'esistenza del diritto dello Stato alla proprietà sul bene solo in via subordinata, qualora cioè, il proprietario non lo abbia reclamato nel termine stabilito *ex lege*. Il rischio in cui si incorre è evidentemente quello di sottoporre a discipline diverse beni che sul piano dell'importanza culturale presentano la stessa valenza, ma che ricevono poi un differente trattamento a seconda delle circostanze di

---

*ritrovamento è avvenuto in mare, ovvero alla decima parte fino alle diecimila lire di valore e alla ventesima per il sovrappiù, se il ritrovamento è avvenuto in località del demanio marittimo.*

<sup>324</sup> Articolo 511 - Custodia e vendita delle cose ritrovate.

*Per la custodia delle cose ritrovate, per la vendita delle medesime e per la devoluzione delle somme ricavate si applica il disposto dell'articolo 508. Tuttavia gli oggetti di interesse artistico, storico, archeologico o etnografico, nonché le armi, le munizioni e gli apparecchi militari, quando il proprietario non curi di ritirarli, ovvero non si presenti nei termini indicati nel terzo comma del predetto articolo, sono devoluti allo Stato, salvo in ogni caso il diritto del ritrovatore all'indennità ed al compenso stabiliti nell'articolo precedente.*

<sup>325</sup> G. Camarada, *Legislazioni nazionali, diritto comunitario e problematiche di "adattamento" in tema di protezione del patrimonio culturale sommerso*, in *Nuove autonomie*, 2001, p. 4-5 e 533.

ritrovamento. Com'è stato convenientemente osservato infatti, scegliere di applicare ai beni sommersi un regime di tutela diverso significa riconoscere al patrimonio subacqueo una specialità che invece, esso non ha a causa dell'inesistenza di una disciplina specifica<sup>326</sup>.

Tali rilievi appaiono più che mai opportuni nell'ottica di riuscire ad elaborare un complesso di norme in grado di fornire una disciplina più organica della materia.

Un altro nodo interpretativo della disciplina nazionale relativa ai beni sommersi attiene al problema della mancata istituzione da parte dell'Italia della zona contigua, e per conseguenza della relativa possibilità o meno per essa di istituire la cd. zona archeologica. Ciò nonostante, nella relazione al Disegno di legge governativo di ratifica ed esecuzione della CNUDM veniva osservato che *“tale Convenzione consente anche all'Italia espansioni dei suoi poteri sulle zone marittime adiacenti alle sue coste. In particolare, potrà, quando lo ritenga opportuno, istituirsì una zona contigua di ventiquattro miglia in cui esercitare anche competenze in materia di protezione del patrimonio archeologico sommerso”*<sup>327</sup>. Evidentemente già nel 1994 si considerava l'utilità della zona contigua non tanto al fine di esercitare i poteri di cui all'art. 33 della Convenzione di Montego Bay, bensì nell'ottica di tutelare il patrimonio archeologico subacqueo! Ma la mancata istituzione da parte dell'Italia della zona contigua ha sempre reso difficile da parte di quest'ultima l'effettivo esercizio di queste attività di conservazione e tutela, seppure non siano mancati tentativi in questo senso; ad un primo progetto di legge<sup>328</sup> dell'allora Ministro per i beni culturali e ambientali Ronchey, che non trovò accoglimento nell'ambito della XI legislatura, fecero seguito nel corso della XIII legislatura ben quattro progetti di legge<sup>329</sup>, confluiti poi in un unico documento approvato dal Senato e successivamente passato alla Camera, ma mai approvato a causa dello scioglimento delle Camere.

Tali proposte di legge erano tutte unitamente tese all'istituzione di una zona contigua cui estendere l'applicazione della normativa interna in materia di protezione del patrimonio, cui faceva da corollario il divieto di svolgere ricerche archeologiche subacquee senza la partecipazione di un archeologo subacqueo e senza le preventive autorizzazioni.

---

<sup>326</sup> A. Papa, *Tutela e valorizzazione*, cit., p. 215

<sup>327</sup> La Relazione è stata riprodotta in T. Treves, in *Il diritto del mare e l'Italia*, Milano, 1995, p. 128.

<sup>328</sup> Progetto di legge C.1987 del 1992, Disposizioni per l'esercizio dell'attività archeologica subacquea.

<sup>329</sup> Progetti di legge C.1984, C. 811, C. 1916 e C. 2251 del 1998.

A ben vedere si è trattato di una serie di tentativi che per quanto non abbiano trovato accoglimento in sede legislativa, costituiscono una testimonianza dell'interesse da parte dell'Italia a regolare non tanto l'attività marittima nello spazio esterno al mare territoriale, ma più che altro la gestione del patrimonio sottomarino. Si è trattato indubbiamente di interventi simbolici motivati dall'esigenza di tutelare il patrimonio sommerso del Mediterraneo.

Inoltre, ancora prima dell'entrata in vigore della legge 157/2009 di ratifica della Convenzione di Parigi del 2001, fu presentato al Senato nel 2001 un nuovo progetto di legge<sup>330</sup> dal contenuto simile ai precedenti, che all'art. 1 disponeva *“Il testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, di cui al d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490 e successive modificazioni, si applica anche alla zona di mare di dodici miglia marine a partire dal limite esterno del mare territoriale ovvero, quando tale zona si sovrappone con analoga zona o con il mare territoriale di altro Stato, in pendenza di accordo con tale Stato, ad una zona limitata alla linea mediana”*. L'art. 2 del medesimo progetto di legge faceva inoltre, un esplicito riferimento all'art. 303 della CNUDM, chiarendo che: *“la rimozione di oggetti di carattere archeologico o storico trovati anche fortuitamente nella zona di cui al comma I può essere effettuata solo previa autorizzazione della soprintendenza archeologica”* e che *“nessuno può procedere a prospezioni con strumenti atti a favorire la localizzazione dei beni culturali di cui al presente articolo, a scavi, a sondaggi o a recuperi senza avere preliminarmente ottenuto le specifiche autorizzazioni”*. Ma la mancata approvazione anche di questo disegno di legge è dipesa dal tentativo fallito di istituire la zona contigua da parte dell'Italia.

Tutto ciò ha costituito uno spunto critico per la dottrina specialistica.

In questa esegesi del percorso legislativo italiano in materia non si può poi, non tener conto della disciplina approntata nel Codice Urbani, il quale stabiliva che gli oggetti archeologici e storici rinvenuti nella zona tra le 12 e le 24 miglia marine dovevano essere tutelati in base alle regole contenute nell'Allegato alla Convenzione UNESCO. Se da un lato vi era quindi, un apprezzabile richiamo a questi principi, dall'altro però, la mancata ratifica della Convenzione – almeno sino al 2009 - e l'affidamento del regime di tutela ad un solo unico articolo non potevano garantire la realizzazione di un sistema di protezione adeguato in ogni circostanza. Le difficoltà derivanti dalla

---

<sup>330</sup> Disegno di legge presentato dal Ministero per i beni e le attività culturali di concerto col Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti, (S. 893), intitolato “Disciplina dell'attività archeologica subacquea”, comunicato alla Presidenza il 27 novembre 2001.

manca di una tutela organica restavano così, immutate, atteso che sotto il vigore della Convenzione di Montego Bay, ai sensi dell'articolo 303, la facoltà concessa agli Stati di istituire una zona di protezione archeologica era in ogni caso subordinata alla preventiva istituzione della zona contigua ai sensi dell'art. 33.

Per quanto riguarda l'Italia sono state elaborate in merito due diverse teorie, delle quali la prima sostiene la necessità di una preliminare e formale istituzione della zona contigua al fine di estendere la giurisdizione costiera anche ai beni sommersi in questa zona. La seconda invece, considera bastevole ai fini dell'estensione della giurisdizione nazionale sul patrimonio subacqueo qualunque atto dello Stato evidentemente rivolto a proteggere il patrimonio sottomarino nell'interesse del patrimonio comune. Si comprenderà quindi, come l'accoglimento di una delle due tesi appariva fondamentale al fine di appurare se l'Italia potesse o meno esercitare tali diritti sui beni sommersi nella zona corrispondente e quella contigua.

Bisogna tener presente che ai sensi dell'art. 303 della CNUDM, scopo specifico dell'intero corpo convenzionale è imporre in capo agli Stati parti un obbligo di sorveglianza dei reperti archeologici sommersi nell'interesse di tutta la comunità internazionale, obbligo che è garantito altresì, mediante il riconoscimento della facoltà per lo Stato di intervenire a tutela del patrimonio in caso di rimozione illecita! Da ciò si deduce che per conseguire l'obbligo principale è necessario porre in essere anche tutte quelle attività teleologicamente indirizzate a realizzare quello scopo.

A questo punto la conseguenza che pare potersi trarre con riferimento alla situazione italiana sta nell'impossibilità di poter considerare bastevoli meri atti concludenti per l'esercizio di potestà giurisdizionali estese oltre le 12 miglia. Secondo questo filone quindi, l'Italia non può ritenersi dotata di una zona archeologica che legittimi l'attività di recupero del patrimonio sottomarino in questa zona.

Ma nella logica dell'indagine qui condotta non si può omettere di fare riferimento anche a determinate modalità di protezione del patrimonio sommerso attuate in Italia e che devono costituire motivo di pregio sul palcoscenico internazionale. Si deve infatti, tener presente che per quanto concerne la protezione *in situ* del patrimonio culturale, il Testo Unico prende in considerazione (all'art. 35) il "*parco archeologico*" e l'"*area archeologica*", qualificando il parco come un "*ambito territoriale caratterizzato da importanti evidenze archeologiche e dalla compresenza di valori storici, paesaggistici o ambientali, attrezzato come museo all'aperto, in modo da facilitarne la lettura attraverso itinerari ragionati e studi didattici*"; l'area invece, come "*sito su cui*

*insistono i resti di un insieme edilizio originariamente concluso per funzione e destinazione d'uso complessiva”.*

Per quanto interessa però, più da vicino il patrimonio sommerso è necessario fare un passo avanti e tener presente alcune disposizioni legislative – anche più datate - che hanno fornito in questo settore un certo significativo contributo. Si tratta della legge del 6 dicembre 1991 n. 394<sup>331</sup>, che all’art. 2 nel classificare i parchi e le riserve, include le aree terrestri, fluviali, lacuali o marine di rilievo per valori naturalistici, scientifici, estetici, culturali, educativi e ricreativi, determinando un’innovazione nella materia di ampia portata. Senza contare che la stessa legge, sempre all’art. 2, comma IV, nell’individuare le aree marine rinvia alla definizione addirittura contenuta ed espressa nel Protocollo di Ginevra relativo alle Aree del Mediterraneo particolarmente protette (e di cui si è detto).

Diversamente sul piano amministrativo si è registrato nel tempo uno sviluppo progressivo della materia mediante l’istituzione, con un D.M. del 30 ottobre 1986, del Servizio Tecnico per l’Archeologia Subacquea (STAS) cui è stato affidato il compito in collaborazione con la Guardia di Finanza, i Vigili del fuoco e la Polizia di Stato di sovrintendere alle operazioni di tutela, di ricerca e di valorizzazione del patrimonio culturale sottomarino. Nell’ambito di questo impianto è stato poi inaugurato con un altro D.M. del 22 luglio de 1989, intitolato Disposizioni per la tutela delle aree marine di interesse storico, artistico o archeologico<sup>332</sup>, una rapporto di cooperazione anche tra il Ministero dei beni culturali e ambientali e quello della Marina mercantile – ora dei trasporti e della navigazione – per la protezione delle aree marine di interesse storico, artistico o archeologico costituite da relitti di antiche navi e dal loro carico e da strutture murarie e portuali sommerse. La finalità propria di questo decreto è quello di favorire un regime di collaborazione tra i Ministeri *“attraverso un intesa comune che consenta l’agevolazione delle attività di ricerca e scavo in mare ad opera degli studiosi e dei tecnici operanti alle dipendenze dell’Amministrazione dei beni culturali e ambientali”* e l’utilizzazione dei mezzi navali ed aerei del servizio di Guardia costiera delle capitanerie di porto, in funzione di vigilanza sulle aree marine anche ai fini della prevenzione e della repressione di danneggiamenti e furti del patrimonio sommerso.

---

<sup>331</sup> Legge quadro sulle aree protette, pubblicata su GU n.292 del 13-12-1991 - Suppl. Ordinario n. 83.

<sup>332</sup> G.U. 28 luglio 1989, n. 175.



## ***2. Il Progetto Archeomar***

Più recentemente alla luce delle esigenze di protezione già evidenziate attraverso le molteplici attività normative e amministrative e nell'ambito di una sempre maggiore sensibilizzazione riguardo la conservazione del patrimonio archeologico sommerso, il Ministero per i beni e le attività culturali ha istituito il Progetto "Archeomar - censimento dei beni archeologici sommersi delle regioni Campania, Basilicata, Puglia e Calabria", appaltando la relativa attività di ricognizione dei fondali marini ad un'Associazione temporanea di imprese (ATI). La sua realizzazione è stata possibile grazie allo stanziamento di fondi previsti dalla legge n. 264<sup>333</sup> dell'8 novembre 2002 (art.13). Il progetto in parola, iniziato nell'aprile 2004, ha assunto sin dall'inizio come scopo principale quello di censire, posizionare e documentare i beni archeologici sommersi delle regioni Campania, Puglia, Basilicata e Calabria al fine di migliorare la tutela del patrimonio che essi rappresentano. Esaurita la prima fase del progetto, che vedeva coinvolte proprio queste regioni, lo svolgimento della seconda parte di esso è prevista nel medio-alto Adriatico<sup>334</sup>. Tuttavia gli elevati costi di questo progetto, imputabili in parte alle nuove tecnologie, non può ritenersi attuabile e sostenibile nel lungo periodo. Ciò nondimeno esso ha reso possibile l'investigazione sistematica dei siti sommersi esistenti nel Mediterraneo, nonché la creazione di una banca dati aggiornata.

In base a tutto quanto sin qui dedotto è chiaro lo sforzo dell'Italia nell'aver cercato di offrire al patrimonio sommerso, pur se in modo lacunoso e pur anticipando per certi aspetti – ndr. protezione in situ - le future previsioni contenute nella Convenzione del 2001, la migliore tutela possibile all'immenso patrimonio sommerso nelle acque circostanti la penisola.

L'Italia inoltre, ha vietato nelle aree marine protette appositamente istituite tutte quelle attività in grado di compromettere l'integrità dell'ambiente marino oggetto della protezione, quali l'asportazione sia di minerali che di reperti archeologici. Senza dubbio questa disposizione precorre un regime di protezione che sarà poi definito in sede internazionale, ma che contribuisce a far comprendere l'importanza per l'Italia di individuare un regime di protezione effettivamente adeguato. Infatti, tutte queste

---

<sup>333</sup> G. U. n. 274 del 22 Novembre 2002.

<sup>334</sup> A.C. Forte, op. cit., p. 203-204.

considerazioni ed i vari interventi legislativi prima esaminati, unitamente considerati, sono manifestazione dell'interesse della Repubblica italiana a fornire una risposta concreta alle esigenze di tutela del patrimonio sottomarino.

Non solo. Le osservazioni ed i dati, normativi e non, sinora riportati sembrano confortare la soluzione e l'idea di fondo che regge l'impianto logico del presente lavoro per cui la formula migliore – verosimilmente – per realizzare una tutela concreta ed efficace del patrimonio sottomarino sia quella di affidare alla cooperazione regionale, o addirittura, in alcuni casi particolari, a singoli Paesi particolarmente coinvolti l'attuazione dei regimi di protezione del patrimonio subacqueo. Su di un piano più circoscritto infatti, come può essere quello euro-mediterraneo, la soluzione di eventuali controversie o la loro prevenzione potrebbe trovare in un regime di cooperazione – certo, sempre supervisionato dall'UNESCO – di reale attuazione. Ma come si è già detto, una conclusione di questo tipo non potrà che essere valutata nel lungo periodo allorquando il sistema di cooperazione regionale avrà trovato un suo spazio di efficacia.

### ***3. La ratifica della Convenzione di Parigi del 2001: la Legge 23 ottobre 2009, n. 157***

Alla luce delle considerazioni sin qui svolte si comprenderà come l'entrata in vigore in Italia della Convenzione UNESCO 2001 e del suo Allegato rappresenti un notevole progresso nell'ambito della tutela del patrimonio culturale subacqueo, nonché un superamento delle difficoltà sistematico – normativo in materia. La specificità degli articoli stabiliti nella Convenzione e delle regole previste dall'Allegato danno vita ad un quadro normativo ben sviluppato in grado di garantire un livello soddisfacente di tutela.

Dopo un lungo percorso l'Italia è addivenuta nel 2009 alla ratifica della Convenzione mediante la legge 157/2009<sup>335</sup>, che rispecchia i principi basilari sui cui si fonda il testo internazionale e propone delle interessanti precisazioni in termini di cooperazione

---

<sup>335</sup> Legge di “Ratifica ed esecuzione della Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo, con Allegato, adottata a Parigi il 2 novembre 2001, e norme di adeguamento dell'ordinamento interno”, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 262 del 10 novembre 2009.

internazionale (articolo 7<sup>336</sup>) e più in generale di tutela del patrimonio culturale subacqueo. Rispetto a quest'ultimo aspetto la legge italiana prospetta infatti, un regime di sanzioni (articolo 10<sup>337</sup>) chiaro, equilibrato e ben strutturato. In particolare tale articolo, rubricato appunto, *Sanzioni*, distingue in modo puntuale le diverse tipologie

---

<sup>336</sup> Art. 7. Notifica dei beni sequestrati: 1 *Ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 3, della Convenzione, il Ministero degli affari esteri notifica al Direttore generale dell'UNESCO e agli Stati che possono vantare un legame verificabile, in particolare culturale, storico o archeologico, l'avvenuta confisca degli oggetti ascrivibili al patrimonio culturale subacqueo in quanto recuperati in modo non conforme alla Convenzione.*

<sup>337</sup> Art. 10 Sanzioni: 1. *Chiunque non denuncia all'Autorità indicata nell'articolo 5, comma 1, il ritrovamento di oggetti ascrivibili al patrimonio culturale subacqueo, situati nelle zone di protezione ecologica o sulla piattaforma continentale italiane, è punito con l'arresto fino a un anno e con l'ammenda da euro 310 a euro 3.099.*

2. *Il cittadino italiano o il comandante di una nave battente bandiera italiana che non denuncia alle Autorità indicate nell'articolo 5, comma 3, e nell'articolo 6, comma 1, il ritrovamento di oggetti ascrivibili al patrimonio culturale subacqueo, situati nella zona economica esclusiva o sulla piattaforma continentale di un altro Stato parte della Convenzione o nell'Area internazionale dei fondi marini o nel relativo sottosuolo, è punito con l'arresto fino a un anno e con l'ammenda da euro 310 a euro 3.099.*

3. *In luogo delle pene previste nei commi 1 e 2, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 250 a euro 2.500 nel caso in cui la denuncia sia presentata dopo il termine di tre giorni stabilito, rispettivamente, negli articoli 5, comma 1, primo periodo, e comma 3, e 6, comma 1.*

4. *Il cittadino italiano o il comandante di una nave battente bandiera italiana che, senza averne fatto preventiva denuncia all'Autorità indicata nell'articolo 5, comma 3, o nell'articolo 6, comma 1, effettua un intervento sul patrimonio culturale subacqueo situato, rispettivamente, nella zona economica esclusiva o sulla piattaforma continentale di un altro Stato parte della Convenzione o nell'Area internazionale dei fondi marini o nel relativo sottosuolo, è punito con l'arresto fino a un anno e con l'ammenda da euro 310 a euro 3.099.*

5. *Chiunque effettua un intervento sul patrimonio culturale subacqueo situato nelle zone di protezione ecologica o sulla piattaforma continentale italiane, senza avere ottenuto l'autorizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali, è punito con l'arresto fino a un anno e con l'ammenda da euro 310 a euro 3.099. La stessa pena si applica a chiunque non osserva la descrizione del progetto approvata nel provvedimento di autorizzazione. Le disposizioni del presente comma non si applicano nel caso in cui, ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 5, lettera (b), della Convenzione, si sia convenuto che l'autorizzazione all'intervento non sia rilasciata dall'Italia.*

6. *Chiunque effettua un intervento sul patrimonio culturale subacqueo situato nella zona economica esclusiva o sulla piattaforma continentale di un altro Stato parte della Convenzione o nell'Area internazionale dei fondi marini o nel relativo sottosuolo, dopo la denuncia, ma prima del rilascio del provvedimento di autorizzazione, è punito, qualora, ai sensi degli articoli 10, paragrafo 5, lettera (b), o 12, paragrafo 4, lettera (b), della Convenzione, si sia convenuto che l'Italia è competente al rilascio del medesimo, con l'arresto fino a un anno e con l'ammenda da euro 310 a euro 3.099. La stessa pena si applica a chiunque non osserva la descrizione del progetto approvata nel provvedimento di autorizzazione.*

7. *Chiunque introduce o commercia nel territorio dello Stato beni del patrimonio culturale subacqueo recuperati mediante un intervento non autorizzato a norma della Convenzione è punito con la reclusione fino a due anni e con la multa da euro 50 a euro 500.*

8. *Restano ferme, in quanto applicabili, le sanzioni penali e amministrative previste dal citato codice di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.*

di reato perpetrate in danno del patrimonio sommerso, differenziandone la relativa pena.

Qualche perplessità permane in merito all'esiguo ammontare dell'ammenda pecuniaria prevista (pari ad un importo massimo di 500 €) in risposta all'illecita introduzione od al commercio nel territorio italiano di beni del patrimonio culturale subacqueo recuperati mediante un intervento non autorizzato, considerato che dal punto di vista penale tale tipologia di reato è invece, punibile severamente con una reclusione che può arrivare fino a due anni. L'articolo 3<sup>338</sup> della legge specifica altresì, che nel caso in cui la zona compresa tra le 12 e le 24 miglia marine si sovrapponga con un'analoga zona di un altro stato e nel caso in cui non sia ancora intervenuto un accordo di delimitazione, le competenze dello Stato italiano non si estenderanno oltre il limite della linea mediana così come stabilito dall'articolo 1, comma 3, della legge 8 febbraio 2006, n. 61, intendendo per linea mediana quella linea i cui punti sono equidistanti dai punti più vicini delle linee di base del mare territoriale italiano e dell'altro Stato interessato.

L'articolo 5<sup>339</sup> della legge contiene invece, norme dettagliate in ordine alle denunce di ritrovamento ed alle richieste di autorizzazione per interventi sul patrimonio culturale

---

<sup>338</sup> Art. 3. Patrimonio culturale subacqueo tra le 12 e le 24 miglia marine: *1. Quando la zona indicata dall'articolo 94 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni, si sovrappone con un'analoga zona di un altro Stato e non è ancora intervenuto un accordo di delimitazione, le competenze esercitate dall'Italia non si estendono oltre la linea mediana di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 8 febbraio 2006, n. 61.*

Art. 5 Denuncia di ritrovamento e richiesta di autorizzazione: *1. Ai sensi degli articoli 9, paragrafo 1, lettera (a), e 10, paragrafo 2, della Convenzione, chiunque ritrova oggetti ascrivibili al patrimonio culturale subacqueo ai sensi dell'articolo 1 della medesima Convenzione, localizzati nelle zone di protezione ecologica o sulla piattaforma continentale italiane, come delimitate dalla legge e dagli accordi internazionali di delimitazione, deve denunciare entro tre giorni, anche mediante comunicazione trasmessa per via radio o con mezzi elettronici, l'avvenuto ritrovamento all'Autorità marittima più vicina. Chiunque intende impegnarsi in interventi sul patrimonio culturale subacqueo situato nelle predette aree, presenta al Ministero per i beni e le attività culturali, per il tramite della medesima Autorità marittima, un'apposita richiesta di autorizzazione ai sensi della Regola 9 di cui all'Allegato alla Convenzione, accompagnata dalla descrizione del progetto, ai sensi della Regola 10 di cui al medesimo Allegato.*

*2. L'Autorità marittima trasmette senza indugio le denunce o le richieste di autorizzazione di cui al comma 1 ad essa pervenute al Ministero per i beni e le attività culturali, che rilascia o nega l'autorizzazione di cui all'articolo 10 della Convenzione entro il termine di sessanta giorni dalla richiesta. L'Autorità marittima trasmette copia delle denunce e delle richieste di autorizzazione anche al Ministero degli affari esteri e, se esse riguardano navi di Stato o da guerra, anche al Ministero della difesa.*

*3. Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera (b), della Convenzione, i cittadini italiani o il comandante di una nave battente bandiera italiana che ritrovano oggetti ascrivibili al patrimonio culturale subacqueo, localizzati nella zona economica esclusiva o sulla piattaforma continentale di un altro Stato parte della medesima Convenzione, o che intendono impegnarsi in interventi sul patrimonio*

subacqueo nelle zone di protezione ecologica o sulla piattaforma continentale italiana. Mediante un raffronto tra la disciplina nazionale e quella internazionale si deve tener presente che la legge italiana, richiamando espressamente gli articoli 9 e 10 della Convenzione, stabilisce che chiunque ritrovi oggetti ascrivibili al patrimonio culturale subacqueo in tali zone è tenuto a denunciare all'autorità marittima più vicina l'avvenuto ritrovamento entro tre giorni, anche mediante comunicazione trasmessa via radio o con mezzi elettronici. Per quanto concerne, invece le richieste d'intervento sul patrimonio culturale subacqueo è necessario presentare, tramite l'autorità marittima, un'apposita richiesta di autorizzazione (ai sensi della regola 9 dell'Allegato) al Ministero per i Beni e le Attività culturali, accompagnata dalla descrizione del progetto (ai sensi della regola 10 dell'Allegato). Il ministero per i Beni culturali rilascerà o negherà l'autorizzazione entro il termine di sessanta giorni dalla richiesta. Una copia delle denunce o delle richieste di autorizzazione saranno trasmesse anche al ministero degli Affari esteri e, se esse riguardano navi di Stato o da guerra, anche al ministero della Difesa. Nel caso in cui il ritrovamento o la richiesta d'intervento siano ad opera di cittadini italiani o da parte del comandante di una nave battente bandiera italiana e che l'oggetto ascrivibile al patrimonio culturale subacqueo sia nella zona economica esclusiva o sulla piattaforma continentale di un altro stato parte della

---

*culturale subacqueo ivi localizzati, devono farne denuncia alla competente Autorità consolare italiana, rispettivamente, entro tre giorni dal ritrovamento, anche mediante comunicazione trasmessa per via radio o con mezzi elettronici, o almeno tre mesi prima dell'inizio delle attività.*

*4. L'Autorità consolare trasmette, nel più breve tempo possibile, le informazioni ricevute ai sensi del comma 3 all'Autorità competente dello Stato nella cui zona economica esclusiva o sulla cui piattaforma continentale è avvenuto il ritrovamento o sono programmate le attività, nonché al Ministero degli affari esteri italiano.*

*5. Quando la piattaforma continentale italiana si sovrappone con la piattaforma continentale di un altro Stato e non è ancora intervenuto un accordo di delimitazione, i commi 1 e 3 si applicano soltanto ai ritrovamenti e alle attività localizzati, rispettivamente, entro e oltre la linea mediana di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 8 febbraio 2006, n. 61.*

*6. Quando il ritrovamento è effettuato da una nave militare italiana, le informazioni previste dal presente articolo sono fornite tenuto conto della necessità di non compromettere le capacità operative della nave ovvero lo svolgimento di operazioni che sono o che possono essere affidate alla nave stessa.*

*7. Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione, il Ministero degli affari esteri notifica le informazioni ricevute ai sensi dei commi 2 e 4 del presente articolo al Direttore generale dell'UNESCO e comunica allo Stato parte nella cui zona economica esclusiva o sulla cui piattaforma continentale si trova il patrimonio culturale subacqueo la dichiarazione prevista dall'articolo 9, paragrafo 5, della citata Convenzione.*

*8. Nelle consultazioni previste dall'articolo 10, paragrafo 3, della Convenzione, l'Italia è rappresentata dal Ministero degli affari esteri, in raccordo con le altre amministrazioni interessate, in particolare il Ministero per i beni e le attività culturali e, se il bene in questione è una nave di Stato o da guerra, il Ministero della difesa.*

Convenzione, la denuncia dovrà essere inviata entro tre giorni dal ritrovamento alla competente autorità consolare italiana. Tale autorità trasmetterà poi nel più breve tempo possibile le informazioni ricevute all'autorità competente dello Stato nella cui zona economica esclusiva o sulla cui piattaforma continentale è avvenuto il ritrovamento o sono programmate le attività, nonché al Ministero degli Affari esteri italiano. In ogni circostanza le informazioni ricevute saranno trasmesse anche al Direttore generale dell'UNESCO. Viene infine, stabilito che nelle consultazioni previste dall'articolo 10, comma 3 della Convenzione, l'Italia sarà rappresentata dal Ministero degli Affari esteri, in raccordo con il ministero per i Beni e le Attività culturali e, se il bene in questione è una nave di Stato o da guerra, con il ministero della Difesa.

Per quanto riguarda il patrimonio culturale situato nell'Area internazionale dei fondi marini e nel relativo sottosuolo l'articolo 6, richiamando l'articolo 11, comma 1 della Convenzione, stabilisce che i cittadini italiani o il comandante di una nave battente bandiera italiana debbano denunciare entro tre giorni il ritrovamento o la volontà di impegnarsi in interventi sul patrimonio culturale subacqueo individuato in tale zona al ministero degli Affari esteri, anche mediante comunicazione trasmessa per via radio o con mezzi elettronici. Tale Ministero trasmetterà poi a sua volta la denuncia al Ministero per i Beni e le Attività culturali e, se il bene in questione è una nave di Stato o da guerra, al ministero della Difesa. Anche in questo caso, nelle consultazioni previste dall'articolo 12, comma 2 della Convenzione, l'Italia sarà rappresentata dal Ministero degli Affari esteri, in raccordo con il Ministero per i Beni e le Attività culturali e, se il bene in questione è una nave di Stato o da guerra, con il Ministero della Difesa.

In base all'articolo 7, che richiama a sua volta l'articolo 18, comma 3 della Convenzione, il Ministero degli Affari esteri notificherà l'avvenuta confisca degli oggetti del patrimonio culturale subacqueo recuperati in maniera non conforme ai principi della Convenzione al Direttore generale dell'UNESCO e agli Stati che possano vantare un legame verificabile con tali beni. Tale disposizione attraverso l'applicazione del principio di cooperazione internazionale, mira ad ostacolare il traffico illecito di oggetti appartenenti al patrimonio culturale subacqueo ed intende favorire il processo di restituzione dei beni ai legittimi proprietari (pur non occupandosi direttamente della questione).

L'articolo 8 assegna al Ministero dei Beni e delle Attività culturali il ruolo di autorità competente per le operazioni previste dall'articolo 22 della Convenzione (inventariazione, protezione, conservazione e gestione del patrimonio culturale subacqueo). Per le navi di Stato o da guerra le operazioni sono svolte in cooperazione con il Ministero della Difesa.

L'articolo 9 precisa che nella descrizione del progetto e nel programma di documentazione, in aggiunta a quanto stabilito dalle regole 10, 26 e 27 dell'Allegato, devono essere indicate le coordinate geografiche del sito con la sua possibile estensione o il luogo dove un ritrovamento è stato effettuato.

L'articolo 10 della legge è dedicato alla definizione di sanzioni specificatamente previste per il patrimonio culturale subacqueo, così come stabilito dall'articolo 17 della Convenzione. In generale coloro i quali non denunciano il ritrovamento o l'intenzione di effettuare un intervento sul patrimonio culturale subacqueo commettono un reato punibile con l'arresto fino ad un anno ed al pagamento di un ammenda che può variare da 300 a 3.099 euro. Nel caso in cui la denuncia di un ritrovamento avvenga dopo il termine dei tre giorni previsti, si applica una sanzione pecuniaria da 250 a 2.500 euro. Chiunque invece, introduca o commerci nel territorio italiano beni del patrimonio culturale subacqueo recuperati mediante un intervento non autorizzato è punibile con la reclusione fino a due anni e con una multa che può variare da 50 euro a 500 euro.

L'articolo 11 riguarda infine, la copertura finanziaria e prevede che per l'attuazione della presente legge venga autorizzata una spesa di 13.455 euro annui, ad anni alterni, a decorrenza dell'anno 2009. A tale onere si provvederà mediante corrispondente riduzione del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fine del bilancio 2009-2011, nell'ambito del programma "Fondi di riserva speciali" della missione "Fondi da ripartire" dello stato di previsione del ministero dell'Economia e delle Finanze.

#### ***4. Il patrimonio culturale sottomarino: il caso del ritrovamento del Melqart di Sciacca***

I casi di ritrovamenti di vestigia sommerse ed abbandonate lungo le coste italiane sono stati numerosi nel corso degli anni, soprattutto in considerazione della posizione geopolitica da sempre rivestita dall'Italia, così come si è già più volte chiarito.

Il caso cui s'intende dare evidenza ai fini del presente lavoro è quello relativo al ritrovamento della statuetta bronzea rappresentante un antico dio marino, il Melqart, di fattura fenicia e risalente all'epoca del XI-IX sec. A.C.

Nel gennaio del 1955 infatti, tale statuetta bronzea rimasta impigliata nelle reti di un motopeschereccio battente bandiera italiana (la Angiolina Madre) fu recuperata inconsapevolmente da un pescatore. Il ritrovamento avvenne più esattamente a circa venti miglia marine dalla costa siciliana della città di Sciacca. Il marinaio che la raccolse dal mare, Vitale Santo, non reputando che essa potesse avere qualche valore speciale la barattò – sembra<sup>340</sup> – con alcuni fiaschi di vino. L'acquirente (Giovanni Tovagliari) nel dubbio che quella statuetta avesse un reale valore storico o archeologico, la sottopose allo studio dello storiografo Stefano Chiappisi, le cui ricerche condussero alla conclusione che si trattava effettivamente di una statuetta molto pregiata e di antichissima fattura, risalente come si è detto, al XI-IX sec. A.C.

Venuto a conoscenza del ritrovamento, il Soprintendente alle antichità e belle arti della Provincia di Agrigento chiese in nome dello Stato che gli fosse riconsegnata la statuetta, in considerazione del fatto che secondo il diritto italiano i beni ritrovati fortuitamente appartengono allo Stato (come si è meglio descritto nella disciplina dei beni culturali).

A quel punto onde evitare di perdere la statua il Tovagliari scelse di donarlo al Comune di Sciacca, che lo custodì nella sezione storica della biblioteca comunale. L'insorgere di un contenzioso attirò l'attenzione del primo ritrovatore, il quale, compresa l'importanza della vestigia, ne rivendicava la proprietà, trattandosi – secondo questi – di *res nullius*, poiché rinvenuta oltre il limite del mare territoriale e dunque, sottratta alla disciplina nazionale dei beni culturali. La fase successiva vide

---

<sup>340</sup> T. Scovazzi, *Il saccheggio del patrimonio culturale sottomarino*, in *Studi in memoria di Elio Fanara*, tomo II, U. La Torre, G. Moschella, F. Pellegrino, M. Rizzo e G. Vermiglio (a cura di), Milano 2008, p.335 e ss.



coinvolti sul piano giudiziario anche gli eredi del Tovagliari avverso lo stesso Comune di Sciacca, i quali sostenevano che non si era trattato di una donazione, ma di una sorta di “deposito”. Con la sentenza del 9 gennaio 1963<sup>341</sup> il Tribunale di Sciacca si pronunciò in favore dello Stato affermandone l’esclusiva proprietà sul Melqart; la motivazione addotta si fondava sul presupposto per cui una nave battente bandiera italiana deve essere considerata come parte del territorio italiano e dunque, soggetta alla legge, quand’anche si trovi in alto mare, così come stabilito dall’art. 4 del Codice della navigazione. Il Giudice investito della questione osservò infatti, che le reti stesse che pescarono il Melqart facevano parte del motopesca e di conseguenza del territorio italiano; Pertanto tale situazione doveva rilevare alla stessa stregua di un ritrovamento in terraferma per il quale vige la legge italiana sui beni culturali. Con una sentenza del tutto innovativa in materia il Melqart fu così, dichiarato di proprietà dello Stato e consegnato al Sovrintendente ai beni culturali di Agrigento, il quale concordò un baratto con il museo archeologico regionale di Palermo (dove tutt’ora si trova), ottenendo in cambio un altro reperto.

Appare indubbiamente apprezzabile il risultato cui è pervenuta la Corte, che allo scopo di evitare l’affermazione del principio di stampo mercantilistico “primo-arrivato-meglio-servito”, ha elaborato l’ingegnosa teoria del prolungamento del territorio italiano<sup>342</sup>. Com’è stato opportunamente osservato, per quanto la sentenza presenti l’indubbia caratteristica di mettere in luce le esigenze di protezione del patrimonio culturale, essa non è però, esente da critiche, se solo si considera la possibilità, secondo il ragionamento condotto dalla Corte italiana, di un ritrovamento di una vestigia antica nel mare italiano da parte di una nave battente bandiera straniera<sup>343</sup>!

Il caso appena riportato, assieme ad altri - tra i quali ad esempio il ritrovamento dei piroscafi “Polluce” e “Ancona” - dimostrano alcune delle carenze nel settore dell’archeologia subacquea italiana che manca tutt’ora di un’organizzazione completa. Le possibilità di svolgere un’attività di ricerca subacquea su tutto il territorio è infatti, rimessa alla capacità delle singole Soprintendenze di recuperare i fondi necessari ad eseguire gli scavi da parte di archeologi subacquei; a ben vedere però, ciò che manca non è solo la mancanza di finanziamenti, ma l’assenza di una professionalità nel settore dei cantieri sottomarini e nelle ricerche svolte in acqua. Senza contare che

---

<sup>341</sup> Foro Italiano, 1963 I. c 1317

<sup>342</sup> T. Scovazzi, *Il saccheggio del patrimonio*, op. cit. p. 337.

<sup>343</sup> A tal proposito, basti pensare ai numerosi ritrovamenti effettuati dall’americano Robert Ballard proprio nel Mediterraneo.

proprio l'Italia è uno dei pochi paesi del Mediterraneo a non essere dotato di imbarcazioni appropriate per la ricerca sottomarina, dovendo ricorrere di volta in volta al noleggio di imbarcazioni private. Pertanto, nella maggior parte dei casi ci si avvale della collaborazione del Comando dei Carabinieri per la tutela del patrimonio culturale, del Gruppo di tutela del patrimonio archeologico, del Comando unità speciali della Guardia di finanza o della Marina militare, con cui sono stata stipulate a tal uopo apposite convenzioni.

### ***Osservazioni conclusive e spunti critici:***

*Alla luce dell'analisi proposta in questa sede, in cui si è cercato di affrontare aspetti diversi, è opportuno svolgere qualche ulteriore osservazione conclusiva, intendendo convenire ancora una volta sull'importanza rivoluzionaria di cui si caratterizza la Convenzione UNESCO del 2001 sul patrimonio subacqueo e sul valore degli strumenti convenzionali internazionali (multilaterali, regionali e bilaterali) conseguiti. Il patrimonio culturale sommerso rappresenta invero, espressione di un patrimonio universale, che, per la sua portata e per la sua intrinseca natura, appartiene ad ogni popolo. Esiste tuttavia, – a mio avviso - un certo margine di dubbio in ordine al processo di “mondializzazione della cultura” che, soprattutto l'UNESCO, ha tentato di realizzare attraverso molteplici Convenzioni - come proprio quella dedicata al patrimonio subacqueo –, attesa la difficoltà per l'interprete che approcci alla materia, sintetizzare un fenomeno nella realtà molto complesso. Ad un esame critico, l'UNESCO sembra manifestare un'idea di “cultura universale, mondiale o dell'Umanità” che si avvicina troppo alla semplice somma delle numerose culture nazionali, in uno sforzo costante di coinvolgere soggetti culturali diversi dalle nazioni, ovvero le comunità locali, senza tenere in debito conto talune differenze sostanziali. L'appello a un patrimonio universale di tutta l'umanità ha mostrato di essere, soprattutto nelle fasi iniziali del progetto, una costruzione discorsiva che nascondeva se non un progetto egemonico e neocolonialista dichiarato, una maschera globalizzante e onnicomprensiva che si rivela però, un'estensione e un semplice allargamento di una prospettiva e una visione locale e geograficamente situata. In effetti, è proprio la tendenza all'universalità di questo complesso sistema di protezione globale del patrimonio subacqueo a mancare poi nella realtà tangibile di adeguati strumenti di controllo concreti. Non vi deve essere dubbio, quanto meno sul piano astratto, che il patrimonio culturale sommerso, in quanto parte del patrimonio culturale generalmente considerato, appartiene a tutti: ma una simile affermazione non si traspone altrettanto semplicemente sul piano pratico di attuazione di tale principio. Indubbiamente la Convenzione del 2001 sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo ha avuto il grande merito di prospettare e di definire un sistema di regole idonee a coordinare l'attività di tutti gli Stati parti nell'interesse del patrimonio stesso oggetto di tutela;*

*pur tuttavia, per ragioni in parte estranee all'accordo medesimo, non sempre è possibile riscontrare forme di tutela effettiva. Ciò che ci induce a ritenere che le norme e le procedure fissate nel corpo del testo convenzionale adottato a Parigi non possano considerarsi bastevoli è indotto in parte dall'impossibilità di instaurare un regime di controllo sull'attività di archeologia subacquea (atteso che è di fatto impossibile realizzare un sistema di controllo preventivo a causa della collocazione stessa del patrimonio sommerso), in altra parte dalla prassi di alcuni Stati che, in conformità con le prescrizioni sancite nella Convenzione, preferiscono realizzare forme di tutela più ristrette. La proliferazione di accordi bilaterali o regionali (ed in questo senso occorre ancora una volta sottolineare l'importanza della partecipazione da parte dell'Unione europea e di molti Stati dell'area Euromediterranea) che coinvolgano un numero più ristretto di Stati, i quali per ragioni di carattere geografico (e politico), avranno un interesse maggiore a garantire la protezione dei beni rinvenuti al largo delle proprie coste. È chiaro, o quantomeno è presumibile, che una partecipazione ed un coinvolgimento solo di alcuni Paesi sarebbe meglio in grado di incidere sulla lotta, anche interna, ai traffici illeciti di beni culturali, favoriti da organizzazioni criminali, quali, come si è detto, l'archeomafia.*

*Ma, com'è possibile, in mancanza di una prassi corposa, garantire il rispetto del patrimonio subacqueo medesimo da parte di soggetti privati – spesso tollerati dagli stessi interessi degli Stati – che agiscano per interessi personali e patrimoniali (senza contare che non possono essere considerati questi i reali destinatari della Convenzione)? È ben possibile infatti, che taluno che svolga attività di ricerca archeologica subacquea, si trovi per caso ad effettuare il ritrovamento di un oggetto di valore inestimabile e decida di “sfruttarlo” sul mercato nero illegale. Ebbene, in questi casi non esistono delle disposizioni né interne né convenzionali in grado di imporre a taluno un certo comportamento ovvero un obbligo di denuncia cui corrisponda un sistema di controllo e di relativa sanzione in caso di violazione dello stesso. Se un regime di controllo in base ad obblighi di denuncia da parte di uno Stato membro all'Autorità competente ed allo Stato che risulti avere un legame con la vestigia stessa circa il ritrovamento di un bene culturale o archeologico sommerso, può essere oggetto di un controllo reciproco degli Stati, su cui grava un senso di responsabilità internazionale in caso contrario per violazione di norme pattizie, ciò non può dirsi quando autore del ritrovamento sia, appunto, un privato.*

*Allo stato attuale è difficile peraltro fornire una soluzione chiara a tale problema. Se invero, l'insorgere di una controversia tra due o più Stati circa la proprietà di un bene sommerso rinvenuto da uno di questi dovrà rispondere alle disposizioni convenzionali a tal uopo sancite, non altrettanto può dirsi quando si tratti di individui singoli che agiscono perché motivati da finalità di carattere lucrativo commerciali. Sembra quindi, legittimo il dubbio non tanto circa l'efficacia della Convenzione in sé, quanto piuttosto l'efficacia del sistema di protezione reale del patrimonio culturale sommerso. Non s'intende infatti, assolutamente dibattere circa la bontà della Convenzione del 2001, che si ripete, ha un'indiscussa importanza essendo l'unica interamente dedicata al patrimonio subacqueo. Tuttavia è lecito e doveroso porre e porsi delle domande, visto che si tratta di un patrimonio che prima di appartenere allo Stato di origine appartiene, a ciascuno di noi.*

*Sono queste in parte, le motivazioni che hanno indotto l'UNESCO prima (nell'art. 22 della Convenzione di Parigi del 2001) e l'intera comunità internazionale poi ad auspicare la realizzazione di un sistema di protezione e di cooperazione regionale o bilaterale. È indiscutibile infatti, che una tutela maggiore possa derivare da accordi tra singoli Stati maggiormente coinvolti nella problematica dei beni subacquei (si pensi alla Dichiarazione di Siracusa). Soluzioni di questo tipo sono verosimilmente meglio in grado di predisporre degli strumenti particolari. E l'esistenza di simili accordi illustra in modo inequivocabile come forme di tutela "ristrette" sia maggiormente efficaci, perché ciascuno Stato sarà animato dal desiderio di preservare e conservare alcuni specifici resti sommersi. È verosimile che in tali casi gli Stati parti di accordi o convenzioni bilaterali dedicati alla protezione di delineate aree geografiche siano maggiormente interessati a garantire il rispetto del sistema normativo così stabilito anche nei confronti dei propri cittadini, a prescindere da qualsivoglia regime di responsabilità internazionale.*

*Lo strumento attraverso cui attuare tale condivisione potrebbe individuarsi, ad esclusione del caso di conservazione in situ, nella creazione di una rete di circolazione dei beni de qua, quale forma di condivisione del patrimonio culturale che essi rappresentano, conferendo alle sovrintendenze nazionali, fondazioni e musei, poteri di accordo in tal senso.*

*Un regime di tutela maggiormente efficace potrebbe essere perseguito altresì, attraverso l'adozione di una più incisiva cooperazione ed integrazione normativa tra gli Stati della comunità internazionale, che ponga maggiormente in luce "the benefit*

*of mankind*”<sup>344</sup>, debellando del tutto i contrastanti interessi economici dei soggetti privati, ritrovatori o acquirenti, ed incrementando il numero di illeciti sanzionabili, all'interno delle normative di diritto penale nazionale, collegati al mercato clandestino.

*È interessante a tal fine, riferire di alcuni di questi accordi.*

*Si pensi al Programma esecutivo dell'accordo di cooperazione culturale, scientifica e tecnologica tra la Repubblica italiana e la Repubblica tunisina per gli anni 2005-2007. Nell'intento di rafforzare gli scambi nel campo della cultura, della scienza e della tecnologia e di contribuire per tale via all'approfondimento dei legami di amicizia fra i due Paesi, la Commissione Mista istituita ad hoc ha concordato che “Le due Parti si impegnano altresì a collaborare nella protezione del patrimonio culturale sommerso, come da rispettive legislazioni in materia e tenendo conto dei principi della Convenzione Internazionale UNESCO del 2001 sulla Protezione del Patrimonio Culturale subacqueo”.*

*Un altro esempio di accordo bilaterale, pur se avente ad oggetto il caso specifico del ritrovamento di una nave francese La Belle, è stato quello concluso il 31 marzo 2003 tra la Francia e gli Stati Uniti al fine di dettare una disciplina più accurata per la protezione dell'antico vascello rinvenuto lungo le coste statunitensi.*

*Ebbene, il riferimento a tali due accordi, cui se ne potrebbero aggiungere altri (basti pensare a quello sull'Alabama), nonché alla Dichiarazione di Siracusa, di cui pure si è detto, rivestono certamente un pregio maggiore per la particolarità del patrimonio cui si rivolgono.*

*Altro aspetto problematico cui s'intende dare ulteriore rilievo in questo paragrafo conclusivo (già affrontato nel capitolo relativo alla giurisdizione), ma che manca allo stato attuale di una soluzione precisa e che ci si augura possa essere risolto dalla prassi internazionale, è quello che attiene alla sostanziale carenza di giurisdizione in senso proprio in materia di patrimonio culturale sommerso.*

*Ciò dipende dall'inesistenza, per un verso, di un organismo internazionale a ciò precipuamente deputato<sup>345</sup>, e dall'altro dagli interessi degli Stati direttamente*

---

<sup>344</sup> Così come sancito dalla CNUDM e dalla Convenzione UNESCO 2001.

<sup>345</sup> Considerato che il Tribunale Internazionale del Diritto del Mare (abbr. ITLOS dall'inglese *International Tribunal for the Law of the Sea*) è un organo indipendente delle Nazioni Unite, con sede ad Amburgo, creato con la III<sup>a</sup> Convenzione Internazionale sulla Legge del Mare e chiamato a redimere esclusivamente i contenziosi tra le 149 nazioni aderenti riguardo ai requisiti di sicurezza delle navi, i diritti di pesca nelle acque internazionali, la divisione delle acque territoriali nazionali e i divieti di pesca delle specie marine protette dalle convenzioni internazionali.

*coinvolti a mantenere la sovranità anche sul patrimonio culturale, il che rende particolarmente arduo immaginare un sistema di esecuzione e di risoluzione di controversie in base a regole procedurali internazionali. Si tratta evidentemente, di un aspetto di non facile soluzione. Invero, pur essendo stati creati dalla Convenzione UNESCO del 2001 dei meccanismi volti proprio alla soluzione di eventuali controversie tra Stati, ciò non può essere considerato bastevole. È in quest'ottica che, si ripete, sarebbe verosimile una maggiore incidenza di strumenti nazionali di repressione al commercio illegale di opere d'arte recuperate dal mare realizzati dalla cooperazione di pochi Governi, che avrebbero in questo modo, certamente ulteriori e più certi meccanismi di controllo.*

*Probabilmente, è presto per svolgere un giudizio completo e definitivo, che abbisogna di una prassi più significativa: l'auspicio è che, sulla scia della Dichiarazione di Siracusa, non solo si addivenga al ulteriori meccanismi di protezione regionale o ristretta più attenta alla tutela di specifici patrimoni sommersi, ma che si sviluppi in ciascun individuo un obbligo morale di proteggere direttamente beni subacquei eventualmente rinvenuti, atteso che, come si è detto in tutto questo lavoro, esso appartiene prim'ancora che agli Stati, ai cittadini del mondo.*

## ***Riferimenti bibliografici***

**Aburn F.M.**, *Deep sea Archaeology and the Law*, in *International Journal of Nautical Archaeology and Underwater Exploration*, Hingham (Mass.) 1973.

**Ago R.**, *Humanité et droit International: mélanges René-Jean Dupuy*, Parigi 1991

**Altes A.K.**, *Submarine Antiquities: A legal Labirinth*, in *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, 1976.

**Bederman D.J.**, *The Unesco Draft Convention on UCH: a Critique and Counter-Proposal*, in *JMLC*, 1998.

**Beurier J. P.**, *Pour un droit international de l'archeologie sous marine*, in *GDIP*, 1989,

**Cafilisch L.**, *Submarine antiquities and the international law of the sea* in *NJIL* 1982

**Cafilisch L. & Piccard N.** *The Legal Regime of Marine Scientific Research and the Third United Nations Conference on the Law of the Sea*, 38 *ZaoRV* (1978).

**Castagnè A.**, *L'Archéologie sous-marine et le droit. De la réglementation interne au problème de la réglementation internationale*, in *Société française pour le droit international, Colloque de Montpellier, Actualités du droit de la Mer*, Paris, 1974.

**Ciciriello M.C.**, *Il progetto di Convenzione UNESCO sul patrimonio culturale subacqueo: una nuova sfida al principio della libertà dei mari?*, in *La Comunità Internazionale*, 2000.

**Ciciriello M.C.**, *Il progetto di Convenzione UNESCO sul patrimonio culturale subacqueo: una nuova sfida al principio della libertà dei mari?*, in *La Comunità Internazionale*, 2000,

**Carducci G.**, *La Convenzione UNESCO sul Patrimonio Culturale Subacqueo*, in *RDI* 2002.

**Carducci G.**, *The expanding protection of Underwater Cultural Heritage: The New UNESCO Convention versus Existing International Law*, in G. Camarda & T. Scovazzi (eds.), *The protection of the Underwater Cultural Heritage. Legal Aspects*, Milano, 2002.

**Carducci G.**, *New developments in the Law of the Sea: the UNESCO Convention on the Protection of the UCH*, in *AJIL*, 2002.



- Dromgoole S.**, *2001 UNESCO Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage: Process*, intervento al 5th World Archaeological Congress, Catholic University of America, Washington D.C. 21-26 June 2003.
- Droomgle S.**, *Legal Protection of the Underwater Cultural Heritage: National and International Prospectives, Publications on Ocean Development*, 1999.
- Dupuy R.J.**, *L'humanité dans l'imaginaire des nations*, Parigi, 1991.
- Ferro D.**, *La tutela del patrimonio culturale subacqueo nell'ordinamento italiano*, in *La protezione del patrimonio culturale sottomarino nel Mare Mediterraneo*, di Scovazzi T., Milano, 2004,
- Fiore P.**, *Trattato di diritto internazionale pubblico*, Vol. III, Torino, 1987-88
- Fletcher-Tomenius P., O'Keefe P.J., Williams M.**, "Salvor in Possession: Friend or Foe to Marine Archaeology?", in *IJCP*, 2000.
- Forrest C.**, *A New International Regime for the Protection of the UCH*, in *ILM*, 2002.
- Francioni F.**, *Oltre la sovranità degli Stati: La tutela del patrimonio culturale come un interesse comune di umanità*, in *Michigan Journal of International Law*, 2004.
- Francioni F.**, *Principi e criteri ispiratori per la protezione internazionale del patrimonio culturale*, in *Protezione internazionale del patrimonio culturale: interessi nazionali e difesa del patrimonio comune*, Atti del Convegno Roma, 8-9 maggio 1998, Milano, 2000.
- Frigo M.**, *Profili relativi alla circolazione e alla restituzione dei beni culturali in ambito internazionale*, in *The Protection of the Underwater Cultural Heritage- Legal Aspects*, Camarda & Scovazzi, Milano, 2002.
- Garablllo R.** "La convenzione UNESCO sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo", Milano, 2004.
- Garablllo R. e Scovazzi T.**, *The protection of the Underwater Cultural Heritage before and after the 2001 Unesco Convention*, in *Publications On Ocean Development*, Martinus Nijhoff Publishers, 2003.
- Giuliano M.**, *Diritto internazionale, II, Gli aspetti giuridici della coesistenza degli Stati*, Milano, 1974.
- Giuliano M., Scovazzi T. e Treves T.**, *Diritto Internazionale. Parte Generale*, Milano, 1991.
- Gonzalez A.W.**, *Negotiating the Convention on the Underwater Cultural Heritage: Myths and Reality*, in *The protection of the Underwater Cultural Heritage before and after the 2001 Unesco Convention*, Garablllo R. e Scovazzi T. 2003.

- Henderson G.**, *Significant Assessment or Blanket Protection?*, in *Int. J.N.A.*, 2001.
- Lanzaro A.**, *I beni archeologici e storici sommersi*, in *Legislazione internazionale e comunitaria dei beni culturali*, Pagano E., Albano A., Lanzaro A. e Pecoraro M.L. Napoli, 2005.
- Larsen D.P.**, *Ownership of Historic Shipwreck in U.S. Law*, in *IJMCL*, 1994.
- Lenzerini F.**, *Patrimonio culturale: elemento essenziale dell'identità dei popoli*, in *La salvaguardia dei beni culturali nel diritto internazionale*, in Centro Studi Gentiliani. Alberico Gentili, 2008.
- Leanza U.**, *La zona archeologica marina e la protezione dei beni culturali subacquei*, in *La protezione internazionale e la circolazione comunitaria dei beni culturali mobili*, a cura di Paone P., Napoli, 1998.
- Leanza U.**, *Diritto degli spazi internazionali II- Le nuove frontiere*, Torino, 1999.
- Leanza U.**, *I nuovi saggi di diritto del mare*, Torino, 1988.
- Leanza U. & Sico L.**, *La sovranità territoriale II, Il mare*, Torino, 2001.
- Leanza U.**, *Le patrimoine culturel sous-marin de la Méditerranée et le droit de la mer à l'aube du 21ème siècle*, Bruxelles, 2002.
- Leanza U.**, *Zona contigua e zona archeologica: la loro virtuale coincidenza*, in *I nuovi saggi di diritto del mare*, Torino, 1988.
- Leanza U.**, *Le patrimoine culturel sous-marine de la Méditerranée*, in *La Méditerranée et le droit de la mer à l'aube du 21ème siècle*, Cataldi (a cura di), Bruxelles, 2002.
- Le Gurun G.**, *La métamorphose encore inachevée du statut des biens culturels sous-marins*, Parigi, 2002.
- Lo Vullo M.**, in *La tutela giuridica del patrimonio archeologico sottomarino tra normativa interna ed internazionale*, in Atti del 7° Convegno Internazionale Roma, 25-28 giugno 2000, *Tutela patrimonio culturale traffico illecito del patrimonio archeologico e internazionalizzazione del fenomeno e problematiche di contrasto*.
- Mainetti V.**, *Quelle protection pour le patrimoine culturel subaquatique en Méditerranée? En attendant l'entrée en vigueur de la Convention de l'UNESCO de 2001*, in *La protezione del patrimonio culturale sottomarino del Mare Mediterraneo*, a cura di T. Scovazzi, Milano, 2004.
- Mainetti V.**, *The 2001 UNESCO Convention on the Protection of the UCH: A Commentary*, paper presented for the course "The International Law for the Sea", Ginevra, 2001-2002.

- Mainetti V.**, *Le principe du patrimoine culturel de l'humanité: de la république des arts à un ordre public International*, in *La salvaguardia dei beni culturali nel diritto internazionale*, Atti del convegno. Dodicesima giornata Gentiliana, San Ginesio, 22-23 settembre 2006, Milano 2008.
- Matarasso F.**, *La storia sfigurata: la creazione del patrimonio culturale nell'Europa contemporanea*, in, *Quando la cultura fa la differenza. Patrimonio, arti e media nella società multiculturale*, M.R. Bodo e S. Cifarelli (a cura di), Roma, 2006.
- Matysik S.**, *Legal problems of Recovery of Historical Treasures from the Seabed*, in *Scientific and Technological Revolution and the Law of the Sea*, Warszawa, 1974;
- Meenan J.K.**, *Cultural Resources Preservation and Underwater Archaeology: Some Notes on the Current Legal Framework and A Model Underwater Antiquities Statute*, in *San Diego Law Review*, 1978.
- Migliorino L.**, *Il recupero degli oggetti storici e archeologici sommersi nel diritto internazionale*, Milano, 1984.
- Miller H.C.**, *International Law and Marine Archaeology*, Belmont (Mass.), 1973.
- Oxman B.**, *The third United Nations Conference on the Law of the Sea: The Ninenth Session*, in *AJIL*, 1981.
- P.J. O'Keefe**, *Second Meeting of Governmental Expert sto Consider the Draft convention on the Protection of Underwater Cultural Heritage*, in *IJCP*, 1999.
- O'Keefe P.J. and Prott L.**, *Australian Protection of Historic Shipwrecks*, in *AYIL* 1974-1975.
- Papanicolopulu I.**, *La zona contigua archeologica e la sua delimitazione*, in *La protezione del patrimonio culturale sottomarino nel Mare Mediterraneo*, T. Scovazzi, Milano, 2004
- Pagano E.**, *I beni culturali e il diritto internazionale*, in *Legislazione internazionale e comunitaria dei beni culturali*, Pagano E., Albano A., Lanzaro A. e Pecoraro M.L. (a cura di) Napoli, 2005.
- Pecoraro M.L.** , *Il regime giuridico della ricerca archeologica marina nell'ambito della ZEE*, in, *Zona economica esclusiva e Mare mediterraneo*, Leanza U. e Sico L. Napoli, 1989.
- Pedini M.**, *Traffico illecito dei beni archeologici subacquei*, in *La tutela del patrimonio archeologico subacqueo*, Vedovato G. e Borrelli L.V., (a cura di), Centro universitario europeo per i beni culturali di Ravello, Roma, 1995.

- Purpure G.**, *Ius naufragii, sylai e lex Rodia. Genesi delle consuetudini marittime mediterranee*, Atti del Convegno *La protezione del patrimonio culturale sottomarino*, Milano, 2002.
- Quadri R.**, *Le navi private nel diritto internazionale*, Milano, 1939.
- Rau M.**, *The UNESCO Convention on Underwater Cultural Heritage and the international law of the sea*, in *Max Panck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 6, 2002.
- Ronzitti N.**, *Stato costiero, archeologia sottomarina e tutela del patrimonio storico sommerso*, in *Il Diritto Marittimo*, 1984.
- Ruiz C.**, *Decisive times for Underwater Archaeology: Who Owns the Watery Past?*, in *The Art Newspaper*, 2000.
- Savadogo L.**, *La Convention sur la protection du patri moine culturel subaquatique* (2 Novembre 2001), in *RGDIP*, 2003.
- Scalese G.**, *I poteri dello Stato costiero a tutela del patrimonio culturale sommerso nell'ambito della cd. "zona archeologica"*, in *Oltre Montego Bay. Nuove tendenze verso il controllo degli spazi marini adiacenti*, L. Sico (a cura di), Napoli, 2009.
- Schoebaum T.J.**, *Admiralty and Maritime Law*, St. Paul, 1994.
- Scovazzi T.**, *The entry in force of the 2001 UNESCO Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage*, *Aegean Review Law Sea*, 2009.
- Scovazzi T.**, *La Codificazione del diritto internazionale del mare*, in *Elementi di Diritto Internazionale del Mare*, Milano, 2004.
- Scovazzi T.**, *La protezione del patrimonio culturale sottomarino: problemi di diritto internazionale*, in *Il Diritto delle Regioni*, 2000.
- Sico L.**, *Le norme internazionali e comunitarie concernenti l'illecita rimozione dei beni culturali rinvenuti sul fondo marino*, in Paone P., *La protezione internazionale e la circolazione comunitaria dei beni mobili*, Napoli, 1998.
- Singh N.**, *Le droit des espaces internationaux, Introduction*, in Bedjaoui, *Droit international, bilan et perspectives*, II Tomo, Parigi, 1991.
- Stemm S. G.**, *Where do we go from here?*, in *UM*, Nov – Dec. 2001.
- Stevenson R. & Oxman B.**, *The Preparation for the Law of the Sea Conference*, in *AJIL*, 1974.
- Strati A.**, *The protection of the underwater cultural heritage: an emerging objective of the contemporary law of the sea*, the Hague/London/Boston, 1995.
- Treves T.**, *La Nona sessione della Conferenza sul diritto del mare* in *RDI*, 1980.

**Treves T.**, *Stato costiero ed archeologia sottomarina*, in RDI, 1993.

**Vadi V.S.**, *Investing in Culture: Underwater Cultural Heritage and International Investment Law*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 42, n. 3, 2009.

**White M.**, *Draft Convention on the Protection of Underwater Cultural Heritage: A Critical Analysis*, intervento al seminario *The protection of the UCH*, The University of Queensland, The Centre for Maritime Law, 2001.

**Williams A.**, *The International and the National protection of the Movable cultural property: a comparative study*, New York, Oceana Publications Inc., 1978.

**Ziegler K.S.**, *Patrimonio culturale e diritti umani*, in *La salvaguardia dei beni culturali nel diritto internazionale*, Atti del convegno. Dodicesima giornata Gentiliana, San Ginesio, 22-23 settembre 2006, Milano 2008.

### ***Sitografia:***

<http://www.unesco.org>.

<http://www.testimonianzeonline.com>

<http://www.ircech.org>

<http://portal.unesco.org/la/convention.asp?KO=13520&language=E&order=alpha>.

<http://www.parlamento.it/parlam/leggi/09157l.htm>

Boesten, *Protecting Underwater Cultural Heritage: Theory or Practice?*, in UM, 2000, <http://www.diveweb.com/uw/archives/arch/novdec00.07.shtml>

[http://www.ircech.org/public/ARCHEOMAFIE.II.e\\_book\\_rid.pdf](http://www.ircech.org/public/ARCHEOMAFIE.II.e_book_rid.pdf), Cevoli T., *Le “archeomafie” e il traffico illecito internazionale di beni culturali*, pubblicato sul sito dell’Osservatorio Internazionale Archeomafie – International Research Center for Environment and Cultural Heritage, (2010).

### ***Documenti:***

Convenzioni di Ginevra sul Diritto del mare del 1958 (A/CONF.13/L.58, 1958, UNCLOS, Off. Rec. Vol.2, 146)

Convenzione di Montego Bay del 1982 (A/RES/48/263)

Convenzione UNESCO 2001 (CLT/CH/INS/06/12).

Raccomandazione 848/1978 (STE. no. 143).

Regolamento CE 3911/1992 (G.U.C.E. n. 395 del 31-12-1992).

Direttiva CE 7/1993 (G.U.C.E. n. L 74 del 27-3-1993).

Dichiarazione di Siracusa sul Patrimonio Culturale Sottomarino nel Mar Mediterraneo (Atti del Convegno Palermo-Siracusa 8-10 marzo 2001).

Legge 1089/1939 (G.U. n. 184 dell'8-8-1939).

Legge 88/1998 (G.U. n. 84 del 10-4-1998).

Legge 61/2006 (G.U. n.52 dell'8-2-2006).

Legge 157/2009 (G.U. n. 262 del 10-11-2009).

Decreto Legislativo 42/2004 “Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio” (G.U. n. 45 del 24-2-2004).

Decreto Interministeriale 7 agosto 2002 “Istituzione del Parco sommerso ubicato nelle acque di Baia nel golfo di Pozzuoli” (G.U. n. 288 del 9-12-2002).